



FEANTSA

Juin 2009

## **La qualité dans les services sociaux : La perspective des services sociaux travaillant avec les personnes sans domicile**





**FEANTSA** La FEANTSA est la fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri. La FEANTSA a plus de 100 membres qui viennent de 30 pays européens. Ces membres sont des organisations non gouvernementales qui proposent une large gamme de services pour les personnes sans domicile, incluant l'hébergement, l'aide sociale, la santé et l'accès à l'emploi. La FEANTSA est le seul grand réseau qui se concentre sur l'exclusion liée au logement.

Lorsqu'elle se réfère aux services sociaux, la Commission européenne distingue deux types : les régimes de sécurité sociale et les services sociaux personnels. Le second type est sous-divisé en quatre grandes catégories : les services de crise et d'urgence, les services de réinsertion, les services de soins à long terme et le logement social.<sup>1</sup>

En développant des solutions à l'exclusion liée au logement, les organisations membres de la FEANTSA représentent des services qui fournissent des services d'urgence, de réinsertion et d'accompagnement à long terme. Toutefois, les services sociaux travaillant avec les personnes sans domicile sont toujours en grande majorité des services fournissant un hébergement d'urgence (centres d'hébergement, foyers, hébergement temporaire) et des conseils d'urgence (centres d'accueil non résidentiels, maraudes) qui tentent de trouver des solutions adéquates pour empêcher les personnes d'entrer dans un cycle chronique d'exclusion liée au logement.<sup>2</sup>

Par conséquent, la FEANTSA se sent concernée par les débats actuels de l'UE sur les services sociaux et désire attirer l'attention sur des éléments clés pour les discussions sur la qualité dans les services d'aide aux sans-abri :

- Les **spécificités** des services d'aide aux personnes sans domicile ;
- Les **dimensions de la qualité** qui sont importantes dans les services pour les personnes sans domicile ;
- Le **développement et la mise en œuvre** de la qualité dans les services pour personnes sans domicile ;
- Le **rôle de l'UE** dans les débats sur la qualité.

### **Spécificités des services d'aide aux personnes sans domicile**

Le secteur des services sociaux est un secteur complexe qui est loin d'être homogène. La nature et les objectifs des services sociaux diffèrent (voir définition de la Commission). Les services d'aide aux personnes sans domicile sont souvent la première étape du processus d'inclusion – un premier lien avec la société pour les personnes qui ont connu la pauvreté extrême et l'exclusion. Ils peuvent aussi être la dernière étape avant la rue pour les personnes qui ont été expulsées, qui ont fui un domicile violent ou qui ne sont pas capable de maintenir leur propre logement. Cette section souligne certaines spécificités des services d'aide aux personnes sans domicile qui devraient être prises en compte lors des discussions et du développement des outils de mesure et de garantie de la qualité.

**Transitoires** – La première fonction des services d'aide aux sans-abri est de fournir une solution temporaire aux personnes ayant des besoins urgents. L'objectif est de fournir à ces personnes des solutions appropriées le plus rapidement possible. Les services d'aide aux personnes sans domicile sont par conséquent temporaires par nature et n'encouragent pas les usagers à rester longtemps dans le service (assez différents par exemple des services de prise en charge à long terme). Malheureusement, cette fonction transitoire évolue rapidement dans certains pays vers une fonction permanente où aucune autre solution ou aucun autre hébergement n'est disponible.

**Diversifiés** – Les profils des personnes utilisant les centres d'hébergement sont très divers. Ces personnes peuvent avoir besoin d'un hébergement, d'un conseil juridique, de conseils en matière d'endettement, une aide sanitaire ou sociale, une formation pour le marché de l'emploi, voire une combinaison de tous ces services. Les services d'aide aux personnes sans domicile nécessitent épar conséquent une certaine flexibilité pour aborder cette large gamme de besoins (parfois complexes) de façon adéquate et pour diriger les personnes vers des services adaptés. Ces besoins peuvent également évoluer rapidement (avec l'émergence de nouveaux profils de sans-abrisme). Il faut également une certaine flexibilité qui permette aux établissements sociaux d'accueillir même les personnes ayant des troubles de comportement – des services

<sup>1</sup> Communication de la Commission sur les Services Sociaux d'Intérêt Général (SSIG) (COM2006 177 final, 26 avril 2006)

<sup>2</sup> Voir typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement en annexe



FEANTSA à bas seuil qui facilite l'accès pour tous à un accompagnement adapté. Ainsi, tout système de gestion de la qualité devra préserver cette diversité et éviter de créer des structures de services rigides qui empêchent les services d'aide aux sans-abri d'aborder les besoins multiples des personnes sans domicile.

**Usagers** – Comme mentionné plus haut, les profils des usagers sont très divers. Toutefois, le problème qu'ils tendent à partager est le manque de ressources financières. Les usagers des services sociaux dans le secteur des personnes handicapées ou dans le secteur des personnes âgées sont parfois perçus comme des consommateurs qui ont un budget à dépenser. A l'inverse, les personnes sans domicile sont généralement perçues comme des « usagers » et non comme des « consommateurs » de services au sens traditionnel car elles ont très peu ou pas de ressources financières. Qui plus est, les usagers de ces services sont en général dans une position vulnérable, ayant par exemple des troubles de santé physique/mentale, un manque de confiance en soi, un manque de statut légal, et d'autres difficultés qui rendent difficile l'accès aux droits fondamentaux.

**Non-marchand** – Certains services sociaux sont perçus comme un « marché » potentiel (par exemple le secteur de prise en charge à long terme des personnes âgées ou handicapées). Selon nous, le secteur des services d'aide aux sans-abri est, dans la plupart des pays européens, un secteur pour le moins non-marchand (avec peu de concurrents) et les services sont en général fournis par des organisations à but non-lucratif.

**Contexte** – Les conditions dans lesquelles les services d'aide aux sans-abri travaillent sont souvent difficiles, principalement à cause de l'absence de cadre juridique, de reconnaissance politique de l'existence de l'exclusion liée au logement et, par conséquent, du manque de financement. La position vulnérable des personnes sans domicile signifie souvent que leurs opinions ne sont pas toujours prises en compte et qu'ils ont moins d'influence que d'autres catégories de la population. D'autres problèmes sociaux qui sont mieux reconnus et plus consensuels (prise en charge à long terme des personnes âgées, les services d'aide à l'enfance, les services pour les personnes handicapées) travaillent dans un contexte différent que celui des services d'aide aux personnes sans domicile.

### Dimensions de la qualité importante pour les services d'aide aux sans-abri

Les services d'aide aux sans-abri, à l'instant de la plupart des services sociaux, ne sont pas un phénomène statique mais sont sujets à une évolution constante selon les besoins émergents. Par conséquent, le concept de qualité dans les services d'aide aux personnes sans domicile évoluera également et dépendra du lieu et du contenu du service.<sup>3</sup> Avec le modèle conceptuel de la qualité selon Donabedian comme point de départ (par rapport à la structure, les processus et les résultats), les dimensions suivantes de la qualité dans les services d'aide aux personnes sans domicile peuvent être définies :

Table 1\_ Operationalisation of the three differing aspects of Donabedian's conceptual model

<i>Structural aspects</i>	<i>The Process of care</i>	<i>The Outcome of Services</i>
Physical properties of buildings	Working alliance	Overall Quality of Life
Safety	Cultural competence	Quality of Life domains
Staffing levels	Privacy and Confidentiality	User or client satisfaction
Staffing Qualifications	Rights	Housing status
Access to services	Safety	Social / Employment Status
Financial resources	User involvement in planning	Mental health status
Service Objectives	User involvement in evaluation	

Extrait de J. Wolf et W. Edgar (2007), « Measuring quality of services and provision in homelessness », European Journal of Homelessness, vol 1

<sup>3</sup> European Journal of Homelessness, vol.1 : Quality and Standards in Homelessness Service and Housing for Marginal Groups (Qualité et standards des services d'aide aux sans-abri et du logement pour les groupes marginaux)



FEANTSA

**Structure** – La structure est liée aux caractéristiques stables du service, incluant les ressources humaines, physiques, juridiques et financières nécessaires pour proposer des services aux personnes sans domicile. La structure inclut également des dimensions telles que la coopération entre les différents organes, la planification stratégique et la gouvernance interne, le niveau et la composition des effectifs, ainsi que l'état physique de l'hébergement. Ces aspects sont essentiels pour garantir la qualité des services.

**Processus de prise en charge** – Le processus de prise en charge ou d'accompagnement est souvent considéré comme le principal point pour l'évaluation de la qualité. Cela a été opérationnalisé dans le tableau ci-dessus pour inclure des dimensions telles que l'implication et la participation des usagers, le travail en réseau, la compétence du personnel pour répondre aux besoins des usagers, la sûreté du service, le respect des droits des usagers (droit à la vie privée, confidentialité).

**Résultats** – Ceux-ci sont liés aux résultats tangibles des actions prises par les services et sont liés aux changements de la situation de vie des usagers, ainsi qu'à l'amélioration générale de leur qualité de vie. Les résultats sont également mesurés en termes de capacité du service à établir des liens efficaces avec d'autres secteurs de la société (dans la mesure où l'objectif final est de déclencher un processus d'inclusion et de prévenir un cycle d'exclusion liée au logement).

Les processus de ces différents niveaux sont vraiment interdépendants. Même si l'évaluation de la qualité se concentre sur un seul élément (tel que la prise en charge), il faudrait toujours collecter des données contextuelles car cela influencera la performance du service.

#### **Développement et mise en œuvre de la qualité dans les services d'aide aux personnes sans domicile**

La notion de qualité peut être une façon utile d'introduire une nouvelle philosophie ou une nouvelle éthique dans les services sociaux, en encourageant et aidant les services sociaux à s'adapter aux tendances sociétales émergentes et aux nouveaux besoins des usagers. A cette fin, les services d'aide aux sans-abri dans de nombreux pays de l'UE ont développé (ou développent actuellement) des systèmes internes de gestion de la qualité qui contribuent à l'amélioration des services *par les services eux-mêmes*. La demande de qualité peut venir du secteur des personnes sans domicile, mais peut également venir des autorités publiques (locales, régionales, nationales). Si le moteur de la qualité est externe au secteur des services d'aide aux sans-abri, certains principes clés devraient être pris en compte lors de la mise en œuvre de la qualité, comme souligné ci-dessous.

**Conditions préalables** – Toute demande de qualité devrait être accompagnée d'un cadre juridique adéquat et d'un financement suffisant pour garantir une mise en œuvre complète et systématique des standards de qualité. Malgré des conditions souvent difficiles, les établissements travaillant avec les personnes sans domicile sont doués pour trouver des solutions adaptées. Toutefois, l'introduction d'un système de gestion de qualité nécessiterait des conditions plus favorables afin de garantir cette qualité.

**Spécificités** - La mesure de la qualité devrait être clairement liée à la nature et aux objectifs du service. Les autorités de contrôle devraient par conséquent comprendre la nature et le contexte dans lequel le service opère.

**Aide** – Il doit y avoir une composante structurelle par rapport à un cadre de qualité qui nécessite une aide législative/gouvernementale pour les organisations afin que celles-ci puissent respecter les standards de qualité convenus. Il est utile pour les organes statutaires ou d'experts de fournir une aide aux services en termes de conseils et de ressources humaines pour la mise en œuvre des standards de qualité. Ces initiatives en matière d'aide pourraient également inclure des systèmes pour que les services partagent leurs bonnes pratiques avant et après l'évaluation.

**Attitude** – L'attitude est essentielle lors la mise en œuvre des standards de qualité. Tout contrôle externe devrait viser à améliorer les services et ne pas se limiter à les contrôler. Pour cette raison, tout critère ou principe de qualité devrait être élaboré en coopération avec les services et les usagers de services concernés.



FEANTSA

**Participation des usagers** – La consultation des usagers est surtout importante pour clarifier et définir les droits et responsabilités. Toutefois, il convient de noter que cela n'est pas toujours facile à mettre en pratique, surtout dans les centres d'hébergement temporaires où les usagers se trouvent dans une situation de stress et ne restent que pour des courtes périodes avant de passer à une autre forme d'hébergement. La participation des usagers devrait par conséquent occuper une position centrale dans la conception et le développement du service, qui accorderait du temps à la consultation des usagers (par exemple des consultations pendant la journée pour les usagers de foyers de nuit, etc.)

**Droits et responsabilités des usagers** – Les droits des usagers doivent être mis en œuvre de façon à trouver un équilibre entre les intérêts des usagers et les intérêts de la communauté. Par exemple, les services d'aide aux personnes sans domicile ne peuvent pas toujours tolérer des comportements anti-sociaux s'ils veulent créer un environnement sûr pour les autres usagers et pour le personnel. Il convient de clarifier les droits et responsabilités lors de la mise en œuvre de la qualité.

**Responsabilités** – Les rôles des organismes impliqués dans la mise en œuvre de la qualité devraient être clarifiés. L'autorité chargée de contrôler la qualité devrait être indépendante des allocations financières des services. L'autorité en question devrait être consciente des spécificités des services d'aide aux personnes sans domicile et devrait les prendre en compte dans la mise en œuvre de tout système de qualité.

**Transparence** – Il est important de garantir une certaine transparence concernant les personnes chargées du contrôle de qualité, ainsi que par rapport à la manière avec laquelle le contrôle de qualité est effectué, via un processus public en ligne et des lignes directrices claires disponibles pour tous les services sur les méthodes de mise en œuvre.

**Par étapes** – Les nouveaux systèmes de qualité placent inévitablement la pression sur les services d'aide aux sans-abri pour que ceux-ci adaptent leurs méthodes de travail et la structure du service. Afin de permettre aux services (surtout aux plus petits services) de s'adapter aux nouvelles exigences de qualité sans être menacés de fermer leurs portes ou de voir une réduction de leurs financements, les standards de qualité devraient être introduits progressivement par étapes, par ordre de priorité, avec des délais réalistes. Cette approche par étapes peut également s'appliquer dans l'autre sens, lors de la création de nouveaux services dans des régions difficiles (rurales, isolées) qui ne peuvent, dans un premier temps, respecter entièrement les exigences en matière de qualité à cause du manque d'infrastructure ou le manque de personnel professionnel.

**Révision** - Les services d'aide aux sans-abri, comme la plupart des services sociaux, évoluent constamment au fur et à mesure que la société évolue et que des nouveaux besoins émergent. Il est essentiel de reconnaître que le développement de standards et de critères pour mesurer la qualité des services n'est pas un processus statique mais un processus dynamique et constant qui doit être régulièrement révisé.

### Rôle de l'UE dans les débats sur la qualité

L'Union européenne a toujours joué un rôle actif dans le domaine des services, visant à établir un marché européen de services sans frontières. Récemment, les services sociaux ont également été discutés, principalement par rapport à l'impact de la législation de l'UE sur les services sociaux et également dans le cadre des débats sur la politique sociale communautaire (protection sociale, inclusion sociale, inclusion active). Ces débats se concentrent de plus en plus sur les approches pour garantir la **qualité** de ces services. Les standards de qualité dans les SSIG devraient être développés en adoptant une approche ascendante liée au contexte local. Néanmoins, l'UE pourrait renforcer les capacités dans les débats sur la qualité, en facilitant et développant des guides pour favoriser le développement de la gestion de la qualité au niveau local.



FEANTSA

## **Echanges transnationaux**

Dans le cadre de la stratégie européenne sur l'inclusion sociale, qui vise à coordonner les politiques nationales d'inclusion sociale (via la Méthode Ouverte de Coordination – MOC), la Commission européenne a facilité des échanges entre les gouvernements nationaux sur différents problèmes sociaux, incluant l'exclusion liée au logement. A cet égard, il est nécessaire de développer une vision commune ou des définitions communes pour permettre des comparaisons entre les initiatives et politiques nationales. Pour développer des échanges transnationaux sur la qualité des services sociaux, il apparaît que certains pays sont désireux de développer un cadre européen de qualité fournissant des lignes directrices sur la méthodologie pour établir, contrôler et évaluer des standards de qualité. Il s'agirait d'un cadre non contraignant et volontaire qui pourrait guider les organisations nationales et locales (services, autorités publiques, usagers) lorsqu'elles s'ouvrent à d'autres frontières. Cela peut être utile et a été réalisé dans d'autres domaines sociaux. Les initiatives mentionnées ci-dessous seront sûrement un laboratoire utile pour le développement de ce cadre européen. Il convient toutefois de noter que ce cadre représenterait un compromis européen qui pourrait uniquement refléter partiellement les complexités du secteur des services sociaux et des réalités locales.

## **Recherches et projets financés sous PROGRESS**

Sous le programme de financement PROGRESS, la Commission européenne finance des recherches et des projets transnationaux sur la qualité des services sociaux. Au début de 2009, huit projets transnationaux ont été lancés pour tester et développer des outils visant à évaluer la qualité. Par ailleurs, une étude européenne sera commanditée pour faire le bilan sur la mesure de qualité dans les services sociaux à travers l'Europe. Ces initiatives européenne ne sont pas invasives et sont potentiellement utiles pour renforcer la capacité des services et des autorités à introduire la qualité. Le projet Prometheus, par exemple, teste le cadre européen de qualité EQUASS (actuellement utilisé pour développer la qualité dans le secteur des personnes handicapées) dans d'autres secteurs des services sociaux comme les services d'aide aux personnes sans domicile, les services d'aide à l'enfance, et les services de prise en charge à long terme. PROGRESS est également une source utile de financement des réseaux européens de services sociaux. Ces réseaux peuvent fournir des retours utiles à la Commission sur la nature de leur secteur et sur les réalités locales. Ils peuvent également être des canaux utiles pour les échanges transnationaux et la diffusion des outils de mesure de la qualité développés dans d'autres pays.

## **CEN – Comité européen de la normalisation**

Le projet Prometheus a impliqué le CEN dans les discussions sur les principes européens pour développer la qualité dans les services sociaux. Le CEN développe des normes dans différents domaines politiques de l'UE en adoptant une approche basée sur le consensus. En février 2009, le CEN a lancé une procédure d'« accord d'atelier » pour développer des principes européens pour développer la qualité dans les services sociaux – ces principes ne seraient pas contraignants, seraient volontaires, et serviraient d'outil de référence. La méthode utilisée permet à tous les acteurs concernés de participer à l'atelier et les principes seraient convenus par consensus. Le cadre adopté serait alors envoyé à tous les comités nationaux de normalisation pour qu'il soit examiné. Il sera intéressant de voir si les acteurs qui participent à l'atelier peuvent dégager un accord sur des principes communs pour tous les services sociaux. Il est clair que l'atelier du CEN ne développera pas des « normes » pour mesurer la qualité, mais bien des « principes » pour introduire la qualité dans le secteur des services sociaux. Ceux-ci devront être des principes non prescriptifs qui serviraient de langue commune pour les échanges transnationaux, et qui peuvent être adaptées et mis en œuvre dans différents secteurs des services sociaux, si les acteurs nationaux et locaux choisissent d'utiliser ce cadre commun.



FEANTSA

## Annex: ETHOS – European Typology of Homelessness and housing exclusion

	Catégorie opérationnelle	Situation de vie	Définition générique
SANS ABRI	1 Personnes vivant dans la rue	1.1 Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2 Personnes en hébergement d'urgence	2.1 Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence, hébergements à bas prix
SANS LOGEMENT	3 Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1 Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
		3.2 Logement provisoire	
		3.3 Hébergement de transition avec accompagnement	
SANS LOGEMENT	4 Personnes en foyer d'hébergement pour femmes	4.1 Hébergement pour femmes	Femmes hébergées du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5 Personnes en hébergement pour immigrants	5.1 Logement provisoire/centres d'accueil	Immigrants en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de leur statut d'immigrants
5.2 Hébergement pour travailleurs migrants			
SANS LOGEMENT	6 Personnes sortant d'institutions	6.1 Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération Reste plus longtemps que prévu par manque de logement Pas de logement identifié (p.ex. au 18 <sup>e</sup> anniversaire)
		6.2 Institutions médicales (*)	
		6.3 Institutions pour enfants / homes	
	7 Bénéficiaires d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1 Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
7.2 Logement accompagné pour ex-sans-abri			
LOGEMENT PRÉCAIRE	8 Personnes en habitat précaire	8.1 Provisoirement hébergé dans la famille/chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement Occupation d'une habitation sans bail légal Occupation illégale d'un logement; Occupation d'un terrain sans droit légal
		8.2 Sans bail de (sous-)location	
		8.3 Occupation illégale d'un terrain	
	9 Personnes menacées d'expulsion	9.1 Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand les avis d'expulsion sont opérationnels
9.2 Avis de saisie (propriétaire)		Quand le prêteur possède un avis légal de saisie	
10 Personnes menacées de violences domestiques	10.1 Incidents enregistrés par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques	
LOGEMENT INADÉQUAT	11 Personnes vivant dans des structures provisoires/non conventionnelles	11.1 Mobile homes	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel Abri, baraquement ou cabane de fortune Baraque ou cabane de structure semi permanente
		11.2 Construction non conventionnelle	
		11.3 Habitat provisoire	
12 Personnes en logement indigne	12.1 Logements inhabitables occupés	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction	
13 Personnes vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1 Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables	

Note: Un séjour de courte durée est défini comme normalement moins d'un an; un séjour de longue durée est défini comme plus d'un an.  
Cette définition est compatible avec les définitions du recensement telles qu'elles sont recommandées dans le rapport UNECE/EUROSTAT (2006)

(\*) Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc



**La FEANTSA est soutenue par le programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).**

Ce programme a été créé pour soutenir financièrement la mise en oeuvre des objectifs de l'Union européenne dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, fixés dans l'Agenda social, et contribue par conséquent à l'atteinte des objectifs de la Stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Ce programme de sept ans vise tous les acteurs qui peuvent contribuer au développement de législations et politiques sociales appropriés et efficaces au niveau de l'emploi, à travers l'UE27, l'AELE et les pays candidats à l'adhésion.

A cet effet, PROGRESS se veut:

- Fournir une analyse et des conseils politiques sur l'emploi, la solidarité sociale et l'égalité des sexes;
- Contrôler la mise en oeuvre de la législation et des politiques européennes au niveau de l'emploi, de la solidarité sociale et de l'égalité des sexes;
- Promouvoir le transfert de politiques, de l'apprentissage et du soutien parmi les Etats Membres sur les objectifs européens; et
- Relayer les opinions des acteurs et de la société en générale.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html)

**Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et la Commission décline toute responsabilité de l'utilisation faite des informations contenues dans le présent document.**