



FEANTSA

**Rapport
européen**



**La qualité des services sociaux :
Du point de vue des structures de
prise en charge des personnes
sans domicile**

Thème Annuel 2011



FEANTSA

**European
Report**

**La qualité des services sociaux :
Du point de vue des structures de
prise en charge des personnes
sans domicile**

Thème Annuel 2011

Table de matières

Introduction	5
Portée de l'analyse	5
Méthodologie	5
Chapitre 1 : La qualité des services sociaux dans le débat européen	7
Introduction	7
Les origines du débat	7
Objectifs et principes de l'organisation des services sociaux	7
Cadre européen commun de qualité pour les services sociaux	8
Initiatives à l'échelon de l'Union européenne	8
Impact du droit communautaire de concurrence sur les services sociaux de prise en charge des personnes sans domicile.....	9
Chapitre 2 : L'évolution des structures de prise en charge des personnes sans domicile et la thématique de la qualité ... 10	
Introduction	10
Les racines des structures de prise en charge des personnes sans domicile	10
Professionnalisation des structures de prise en charge des personnes sans domicile	10
Le retrait de l'Etat de la prise en charge et la création de « quasi-marchés »	11
Les rôles des commanditaires publics dans la mesure des résultats de la prise en charge.....	11
Chapitre 3 : Qu'est-ce que la qualité des services sociaux dans le secteur du sans-abrisme ?	12
Normes minimales contre modèles de standardisation normative	12
Les niveaux de service de Donabédian	12
Mesure de la satisfaction des usagers	12
Gestion de la qualité et assurance-qualité	13
La qualité mesurée à l'aune de l'accès aux services.....	14
Chapitre 4 : Constats issus de la analyse et du bilan comparatifs : modèles de promotion de la qualité dans l'Union européenne	15
4.1 Modèles de promotion de la qualité par la régulation.....	15
Régulation de la prise en charge des personnes sans domicile par le droit social général	16
Régulation de la qualité par le biais d'une législation spécifiquement consacrée aux structures de prise en charge des personnes sans domicile	17
4.2 Les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme et la thématique de la qualité.....	18
4.3 Modèles d'assurance-qualité basés sur des mécanismes de droit non contraignant	21
4.4 Modèles de qualité reposant sur l'autodiscipline sectorielle.....	22
4.5 Les modèles d'assurance-qualité des structures de prise en charge du sans-abrisme.....	24
4.6 Modèles basés sur le contrôle-qualité	26
4.7 Démarches de qualité fondées sur la gestion de la qualité et l'évaluation des résultats	27
Conclusions	30
ANNEXES	32
ANNEX 1. Questionnaire de la FEANTSA - la qualité des services sociaux du point de vue des structures et des dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile propre et permanent	32

Introduction

Depuis quelques années, la thématique de la qualité des services sociaux suscite un intérêt grandissant à l'échelon européen. L'année 2010, en particulier, a été marquée par un débordement d'activité dans ce domaine. En octobre, la Commission européenne a publié son second Rapport bisannuel sur les Services sociaux d'intérêt général, mettant l'accent sur la qualité des services. La qualité des services sociaux a ensuite été abordée, plus tard le même mois, lors du 3^e Forum européen sur les services sociaux tenu à Bruxelles dans le cadre de la Présidence belge. En novembre, le comité de protection sociale a adopté le Cadre européen commun de qualité pour les services sociaux établissant des principes communautaires ainsi qu'une série d'orientations méthodologiques pour l'élaboration de cadres de qualité. En décembre 2010, le Projet PROMETHEUS sur la qualité des services sociaux – financé au titre de PROGRESS, auquel la FEANTSA a participé – s'est conclu sur des résultats intéressants issus de la mise en œuvre, dans divers secteurs sociaux, dont la prise en charge des personnes sans domicile, du mécanisme de certification de la qualité baptisé EQUASS. Toujours en décembre 2010, la Commission européenne a repris, dans la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'élaboration, en 2011-2013, d'un Cadre européen sectoriel volontaire de qualité pour les services sociaux – y compris dans le secteur des structures de prise en charge des personnes sans domicile – en tant qu'initiative clé visant à atteindre les objectifs de la Stratégie Europe 2020. Le présent rapport comparatif européen sur la Qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile paraît donc à point nommé sur le plan politique étant donné la place de choix attribuée à la qualité à l'ordre du jour de l'Union européenne.

La qualité des services sociaux est un domaine sur lequel la FEANTSA se concentre dans le cadre de son Thème annuel pour 2011. Dans ce contexte une analyse européenne des démarches de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile a été réalisée parmi les organisations nationales membres de la FEANTSA présent dans la majorité des Etats membres de l'Union européenne. Cette analyse avait pour finalité première d'identifier les cadres existants, leur nature et leurs démarches de qualité ainsi que leur évaluation par les prestataires de services. Ce premier Rapport européen sur la qualité des services sociaux du point de vue des structures de prise en charge des personnes sans domicile vise à éclairer le lecteur sur les constats de cette analyse en montrant les définitions et les formes que prend la qualité des services sociaux dans le secteur des

structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Union européenne.

La question primordiale sous-tendant l'analyse comparative paneuropéenne est la suivante : que signifie l'expression « qualité des services » dans le secteur du sans-abrisme ? Etant donné le caractère novateur de la thématique analysée et la difficulté inhérente à la dimension comparative et transnationale de la analyse, il convient, afin d'en borner le sujet, de décliner cette question principale en diverses questions subsidiaires, dont les suivantes : les structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Union européenne sont-elles régies par des démarches de qualité ? Quelles sont ces démarches ? A quel niveau sont-elles élaborées et mises en œuvre ? Sont-elles performantes en termes d'amélioration de la qualité ? Quel est le rôle de l'Union européenne lorsqu'il s'agit de veiller à la bonne qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile dans les Etats membres ?

Portée de l'analyse

L'analyse porte sur les structures de prise en charge des personnes sans domicile, c'est-à-dire, de manière générale, sur toutes les interventions de nature urgente, temporaire ou permanente, résidentielles ou ambulatoires, visant à prévenir, soulager et éliminer le sans-abrisme. La analyse a été menée auprès de tous les membres de la FEANTSA dans 23 Etats membres de l'Union européenne et s'inspire également de recherches menées aux Etats-Unis, en Australie et au Canada. Le questionnaire (annexé au présent document) a été diffusé auprès des organisations membres de la FEANTSA qui ont également annexé à leurs réponses divers documents, textes réglementaires, etc. La présente analyse se fonde donc sur l'expertise de terrain de prestataires de services sociaux qui coordonnent eux-mêmes des réseaux nationaux ou régionaux travaillant avec les personnes sans domicile et façonnent les politiques en matière de sans-abrisme.

Méthodologie

L'analyse transeuropéenne sur la thématique de la qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile a été menée sur plusieurs mois de février à août 2011. Le présent rapport se fonde sur deux sources principales de données. Il s'inspire d'abord et avant tout du réservoir à la fois vaste et riche de témoignages et d'expériences des

6

organisations nationales travaillant avec les personnes sans domicile qui composent la FEANTSA. En outre, les premiers chapitres de l'analyse, consacrés aux fondations de l'édifice théorique nécessaire à la présentation des résultats de l'analyse en tant que tel, présenté dans le dernier chapitre, s'appuient particulièrement sur diverses sources secondaires – études, rapports, travaux théoriques, etc. – consacrées à la qualité des services sociaux aux échelons aussi bien nationaux qu'europpéen. La grande difficulté, pour présenter les conclusions finales de cette analyse, tient à la pauvreté de la littérature scientifique consacrée à la thématique de la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile et à l'absence pure et simple d'élément de comparaison. C'est pourquoi, plus qu'une finalité en soi, les premiers chapitres sont une première tentative visant à opérationnaliser cette thématique et à proposer un cadre théorique d'analyse.

Le principal faisceau de preuves sur lequel reposent les conclusions provient des Rapports nationaux rédigés par les organisations membres de la FEANTSA en réponse à un questionnaire semi-standardisé composé de questions ouvertes. Ce questionnaire visait à couvrir le plus complètement possible les démarches de qualité et à identifier des tendances qui, sous des noms différents, correspondent à la définition de la qualité adoptée dans ce rapport. Le questionnaire a donc été organisé par sujets et les questions réunies en six groupes :

- 1. Organisation et financement des structures de prise en charge des personnes sans domicile**
 - 1.1 Réglementation
 - 1.2 Typologie des structures
 - 1.3 Financement
- 2. Démarches de qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile**
 - 2.1 Démarches de qualité
 - 2.2 Dimensions de la qualité
 - 2.3 Conditionnalité des financements
- 3. Spécificités des structures de prise en charge des personnes sans domicile**
 - 3.1 Caractère transitoire
 - 3.2 Diversité
 - 3.3 Participation des usagers
- 4. Mise en œuvre de la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile**
 - 4.1 Gouvernance
 - 4.2 Méthode
 - 4.3 Formation du personnel

5. Evaluation

- 5.1 Organisation et financement des structures de prise en charge des personnes sans domicile
- 5.2 Démarches de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile
- 5.3 Spécificités des structures de prise en charge des personnes sans domicile
- 5.4 Mise en œuvre de la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile

6. Le rôle de l'Union européenne

- 6.1 Cadre européen de qualité
- 6.2 Impact de la réglementation communautaire

Ces rapports nationaux ont ensuite été analysés et des conclusions comparées communes en ont été tirées. Les modèles de qualité présentés dans le dernier chapitre du présent rapport exploitent cette analyse pour présenter des exemples de démarches de qualité ou de réglementation en matière de sans-abrisme inspirés des rapports nationaux. Autant que possible, les modèles présentés – édifices théoriques n'ayant vocation qu'à éclairer la présentation des conclusions – sont assortis d'exemples pratiques et de cadres ou approches réglementaires de la qualité issus du terrain. Si l'auteur du présent rapport s'est efforcé d'analyser les témoignages nationaux avec la plus grande précision possible, cela n'a pas toujours été facile étant donné la complexité et la diversité des structures et des langues nationales. Toutefois, le présent rapport est présenté dans l'espoir de constituer une première tentative de compilation, en un seul document concis ayant vocation à ouvrir la voie à des recherches plus fouillées, des débats sur la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile.

La structure du présent rapport est quadruple. Le premier chapitre vise à identifier les origines du débat sur la qualité qui s'est engagé à l'échelon européen. Le second aborde la nature évolutive des structures de prise en charge des personnes sans domicile sous le prisme de la qualité. Le troisième propose un panorama des approches conceptuelles de la qualité afin de poser les prémisses théoriques du quatrième et dernier chapitre de ce rapport qui présente les résultats de l'analyse et du bilan organisés selon plusieurs modèles de qualité identifiés à partir des concepts présentés au chapitre 3.

Chapitre 1 : La qualité des services sociaux dans le débat européen

Introduction

Selon l'état actuel du droit, tel que régi par les traités de l'Union européenne, l'organisation des mécanismes de protection et d'aides sociales sont toujours du ressort exclusif des Etats membres. Le droit européen primaire (traités) et le droit dérivé (règlements et directives) bornent toute intervention communautaire dans ces domaines de politique. A la lumière de ces dispositions juridiques, il appartient aux pouvoirs publics – nationaux, régionaux ou locaux selon les cadres nationaux – d'élaborer et de mettre en œuvre la réglementation régissant les services sociaux, dont font partie les structures de prise en charge des personnes sans domicile. De même, en vertu des règles en vigueur et en application du principe de subsidiarité, les Etats membres sont libres de fixer leurs propres règles en matière de qualité pour les services sociaux d'intérêt général. L'Union européenne peut encourager les Etats membres à améliorer la qualité des services par le biais de divers documents politiques, tels des recommandations, qui ne sont pas juridiquement contraignants.

Toutefois, en décembre 2010, après de longues et difficiles négociations, le Comité de protection sociale a adopté un Cadre européen de qualité pour les services sociaux après plusieurs années d'efforts et de débat animé sur l'utilité et l'opportunité d'élaborer des démarches communes de qualité pour le secteur social dans l'Union européenne. Afin de mieux expliquer le contexte de ce débat, nous en éclairons la genèse et l'état de la question ci-dessous.

Les origines du débat

La thématique de la qualité des services sociaux fait l'objet d'un débat animé depuis l'entame, en 2004, des négociations sur la Directive relative aux services dans le marché intérieur. Si la libre circulation des services est l'une des quatre libertés fondamentales sur lesquelles repose l'Union européenne, certains Etats membres ont décidé que l'économie de marché ne constitue pas un cadre approprié à la prestation des services sociaux et l'ouverture de ce secteur a donc été suspendue durant la négociation. Les Etats membres réticents ont affirmé que la libéralisation des services sociaux risquait de conduire à un nivellement par le bas de leur qualité, avec des effets délétères pour leurs usagers. Ils ont ajouté que tant que tous les services proposés à travers l'Union européenne ne garantiraient pas un niveau égal de qualité des prestations, les Etats membres continue-

raient, en application du principe de subsidiarité, d'exercer leur pouvoir discrétionnaire pour définir les exigences s'imposant aux prestataires de services aux personnes pour les dispenser et percevoir des subventions sur leur territoire. Depuis l'adoption de la Directive relative aux services dans le marché intérieur, la Commission européenne a engagé diverses actions visant à élaborer des démarches communes de qualité pour les services sociaux au sein de l'Union européenne dans l'optique, à terme, de créer un véritable marché intérieur incluant les services sociaux d'intérêt général. C'est dans ce contexte que s'est ouvert et entretenu le débat sur la qualité des services sociaux, se traduisant par deux Communications de la Commission européenne.

Objectifs et principes de l'organisation des services sociaux

Dans sa Communication de 2007 sur « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », la Commission européenne identifie les « objectifs et principes [suivants] de l'organisation des services sociaux :

- il s'agit de services à la personne, conçus pour répondre aux besoins vitaux de l'homme, en particulier à ceux des usagers en situation vulnérable ;
- ils offrent une protection contre les risques généraux et spécifiques de la vie et aident les personnes dans la maîtrise des défis de la vie ou des crises ;
- ils sont également fournis aux familles, dans un contexte de modèles familiaux changeants, afin de soutenir leur rôle dans les soins apportés aux plus jeunes et aux plus âgés des membres de la famille, ainsi qu'aux personnes handicapées, et de compenser d'éventuelles défaillances au sein des familles ;
- ils constituent des instruments clés pour la protection des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ;
- ils jouent un rôle de prévention et de cohésion sociale, à l'égard de l'ensemble de la population, indépendamment de sa richesse ou de ses revenus ;
- ils contribuent à la lutte contre la discrimination, à l'égalité des sexes, à la protection de la santé humaine, à l'amélioration du niveau et de la qualité de vie ainsi qu'à la garantie de l'égalité des chances pour tous, renforçant ainsi la capacité des individus de participer pleinement à la société »¹.

1 COM(2007)725 final.

Cadre européen commun de qualité pour les services sociaux

Depuis quelques années, la Commission européenne finance également, au titre du programme PROGRESS, divers projets visant à élaborer des principes européens communs de qualité et à appuyer les travaux de rédaction du Cadre européen commun de qualité au sein du Comité de protection sociale. Ce cadre a été adopté en novembre 2010. En

décembre de la même année, la Commission européenne a publié sa Communication sur la Plateforme européenne de lutte contre la pauvreté – une feuille de route pour la mise en œuvre du volet « pauvreté » de la Stratégie 2020 – par laquelle elle s'engage à financer des projets visant à mettre en œuvre le Cadre européen commun de qualité pour les services sociaux dans deux domaines de politique : le sans-abrisme et les soins de longue durée.

Cadre européen commun volontaire de qualité des services sociaux du Comité de protection sociale :

Principes fondateurs de la qualité dans la prestation des services sociaux :

- **disponibilité** : les usagers devraient se voir proposer l'accès à un large éventail de services sociaux pour obtenir une réponse adaptée à leurs besoins et, autant que possible, pouvoir choisir entre divers services intégrés à la collectivité, en un lieu le plus bénéfique possible pour eux, voire pour leur famille.
- **accessibilité** : les services sociaux devraient être accessibles à toutes les personnes qui peuvent en avoir besoin. Des informations et des conseils impartiaux sur la gamme des services et prestataires disponibles devraient être accessibles à tous les usagers. Les personnes présentant un handicap devraient avoir la garantie d'accès à l'environnement physique dans lequel le service est dispensé, à des transports adéquats de et vers le lieu de prestation du service ainsi qu'à des informations et à la communication (y compris aux technologies de l'information et de la communication).
- **caractère abordable** : les services sociaux devraient être fournis à toutes les personnes qui en ont besoin (accès universel) soit gratuitement soit à un tarif abordable pour elles.
- **focalisation sur la personne** : les services sociaux devraient aborder en temps utile et avec souplesse les besoins évolutifs de chaque personne dans le souci d'améliorer sa qualité de vie ainsi que de garantir l'égalité des chances. Les services sociaux devraient tenir compte de l'environnement physique, intellectuel et social de l'utilisateur et être respectueux de ses spécificités culturelles. Ils devraient en outre avoir pour moteur les besoins des usagers et, le cas échéant, des bénéficiaires subsidiaires du service fourni.
- **perspective globale** : les services sociaux devraient être conçus et dispensés de manière intégrée, c'est-à-dire en tenant compte des besoins, capacités et préférences multiples des usagers voire, le cas échéant, de leur famille et des proches qui prennent soin d'eux, tout en s'efforçant d'améliorer leur bien-être.
- **continuité** : les services sociaux devraient être organisés de manière à garantir la continuité de leur prestation tant que le besoin existe et, plus particulièrement, dans la prise en charge des besoins de développement et à long terme, selon une approche fondée sur le cycle de vie permettant à l'utilisateur de s'appuyer sur une chaîne de services continue et ininterrompue s'étendant de l'action précoce au suivi en passant par l'accompagnement, en évitant les effets négatifs de l'interruption de la prise en charge.
- **orientation sur les résultats** : Les services sociaux devraient cibler au premier chef le bénéfice de l'utilisateur en tenant compte, le cas échéant, des bénéficiaires pour sa famille, les personnes qui prennent soin de lui et la collectivité. La prise en charge devrait être optimisée sur base de bilans périodiques qui devraient, entre autres, assurer auprès de l'organisation le retour d'expérience des usagers et des parties prenantes.

Initiatives à l'échelon de l'Union européenne

Durant la négociation du Cadre européen volontaire de qualité pour les Services sociaux en vue de son adoption formelle par le Comité de protection sociale, les organisations de la société civile ont tenté à plusieurs reprises d'élaborer un socle commun pour la qualité, sa définition et sa mise en œuvre. L'une de ces initiatives consiste en un document publié en 2008 énonçant « Neuf principes pour des

services sociaux et de santé de qualité » qui regroupe des recommandations de la Plateforme sociale, une plateforme d'ONG actives à l'échelon communautaire dans le domaine social et dont la FEANTSA est également membre. A travers ces recommandations, la Plateforme cherchait à influencer le contenu du Cadre européen commun volontaire de qualité pour les services sociaux adopté plus tard, en 2010. Ces neuf principes de qualité sont :

Plateforme sociale : Neuf principes de qualité

Selon la Plateforme sociale, un service social et de santé de qualité doit :

1. respecter la dignité humaine et les droits fondamentaux ;
2. atteindre les résultats attendus ;
3. être adapté à chaque individu ;
4. assurer la sécurité de tous les utilisateurs, y compris les plus vulnérables ;
5. être participatif et permettre aux utilisateurs de prendre des décisions par eux-mêmes ;
6. être global et continu ;
7. être offert en partenariat avec les collectivités et d'autres acteurs ;
8. être offert par des personnes qualifiées, bénéficiant de bonnes conditions d'emploi et de travail ;
9. être géré de façon transparente et être tenu de rendre compte de son action²

9

Impact du droit communautaire de concurrence sur les services sociaux de prise en charge des personnes sans domicile

Si les services sociaux ne ressortent pas de la compétence exclusive de l'Union européenne, le droit communautaire – en l'espèce, le droit de la concurrence – influe indirectement sur leurs modes de prestation et de financement, y compris ceux des structures de prise en charge des personnes sans domicile. Les services assurés par des acteurs non publics sont généralement – comme dans le cas des membres de la FEANTSA – dispensés par des structures du secteur non marchand financées via des subventions ou des subsides des collectivités territoriales. Les mécanismes de financement sont divers et variés et l'explication détaillée des montages financiers des structures de prise en charge des personnes sans domicile sort du cadre du présent rapport. Toutefois, il est important de souligner que le droit européen de la concurrence appliqué au financement des services, c'est-à-dire notamment la réglementation en matière de passation de marchés publics et de contrôle des aides d'Etat, influe sur les activités des structures de prise en charge des personnes sans domicile. D'aucuns affirment que la tendance récemment observée dans certains pays à recourir de plus en plus

largement aux appels d'offres est à l'origine d'une réorganisation du travail au sein des structures. Les subventions sont moins durables et plus directement subordonnées à des résultats tangibles, chiffrés et mesurables, que les prestataires doivent atteindre, ce qui, dans le cas des structures de prise en charge des personnes sans domicile, exige des méthodologies sophistiquées et adaptées de mesure des résultats qui ne sont encore en place pratiquement nulle part. Les commanditaires qui recourent à des procédures d'appel au marché pour choisir les prestataires de services donnés sont tenus de définir des critères pour l'évaluation des prestataires candidats aux subventions. Ces critères prennent de plus en plus la forme de normes de qualité. Le recours accru aux marchés publics met aussi de plus en plus les prestataires en concurrence pour les financements disponibles, ce qui incite les organisations elles-mêmes – c'est en tout cas ce que suggèrent les données issues du terrain – à élaborer des démarches et méthodologies de qualité visant à quantifier les résultats de leur intervention et leur rapport qualité-prix. Dans le chapitre suivant, nous abordons de manière plus détaillée la dynamique de développement de la qualité et les transformations récemment intervenues dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile.

Chapitre 2 : L'évolution des structures de prise en charge des personnes sans domicile et la thématique de la qualité

Introduction

10

Tous les Etats membres réglementent peu ou prou la prestation des services sociaux, y compris la prise en charge des personnes sans domicile – même si ces réglementations sont plus ou moins détaillées et prescriptives. Le présent rapport n'a pas pour objet de présenter un panorama détaillé de toutes les manières d'organiser cette prestation ; divers experts et spécialistes ont déjà abordé cette thématique. Nous l'avons dit dans l'introduction, le présent rapport vise plutôt à tirer des conclusions communes et à proposer un aperçu des démarches d'organisation et de mise en œuvre de la qualité à travers l'Europe. Afin de présenter ce débat dans le contexte qui convient, nous tentons ci-dessous de brosser le cadre de cette analyse en explicitant la genèse du débat sur la qualité à l'échelon de l'Union européenne.

Les racines des structures de prise en charge des personnes sans domicile

Les structures de prise en charge des personnes sans domicile font partie des services sociaux d'intérêt général (SSIG) mais se démarquent de la plupart de ces derniers en ce qu'elles sont apparues, historiquement, en réponse aux besoins de personnes passées au travers des mailles du « filet de sécurité » des services généralistes. Il s'agissait souvent d'interventions issues du terrain et mises sur pied indépendamment les unes des autres, habituellement sous la forme d'organisations caritatives confessionnelles et sur la base de l'expérience de professionnels plutôt que sur la foi des résultats de recherches scientifiques³. Dès lors, les structures de prise en charge des personnes sans domicile de nombreux pays sont nettement moins réglementées que d'autres services sociaux et la loi n'en fixe ni les objectifs ni la typologie. Ce constat est vrai dans bien des pays de l'Union européenne, mais pas tous : certains possèdent des règles et normes très strictes, coulées en droit, qui s'appliquent au secteur de la prise en charge des personnes sans domicile. C'est principalement le cas des pays où le gouvernement a récemment lancé des stratégies nationales ou régionales d'élimination du sans-abrisme. Ailleurs, la réglementation ne prévoit bien souvent rien d'autre, pour prendre en charge des personnes sans domicile, qu'une obligation d'inscription au registre des organismes prestataires de services sociaux. Toutefois, cette situation évolue rapidement ces dernières années, marquées par une

dynamique de développement de normes de qualité. Selon divers spécialistes en la matière, les phénomènes à l'origine de cette dynamique sont la « professionnalisation » des structures de prise en charge des personnes sans domicile et l'apparition de « quasi-marchés » des services sociaux⁴.

Professionnalisation des structures de prise en charge des personnes sans domicile

Nous l'avons déjà évoqué, historiquement, les structures de prise en charge des personnes sans domicile sont apparues pour aider les personnes en crise et en situation d'urgence ; mais la situation a beaucoup évolué ces dernières décennies. Aujourd'hui, les structures de prise en charge des personnes sans domicile proposent beaucoup plus qu'une intervention d'urgence : elles ont considérablement étoffé leur offre de services qui inclut désormais des interventions préventives auprès des publics menacés de sans-abrisme, des interventions de crise pour les personnes en situation d'exclusion du logement ainsi que des solutions d'hébergement provisoire, voire de logement permanent, assorties de mesures d'accompagnement. A côté de ces interventions, ces structures proposent aussi à leurs usagers un accompagnement dans les domaines de la santé, de l'employabilité, de la gestion de la dette, du bien-être, de la santé psychologique et de l'acquisition des aptitudes de la vie quotidienne. La gestion d'un éventail aussi vaste d'interventions exige des structures organisationnelles autrement plus élaborées, un personnel très qualifié et des subventions importantes et stables. Cet élargissement de l'assiette de la prise en charge a donc entraîné un processus de professionnalisation des services vers l'établissement de normes de fonctionnement, l'adaptation des structures et l'élaboration de normes strictes.

Les sources de cette réforme (ou professionnalisation) de l'intérieur sont multiples : parfois, les réformes viennent de l'intérieur des structures – dont l'immense majorité sont issues du mouvement associatif – ; sinon, les changements sont imposés par la réglementation, résultant elle-même généralement d'une concertation étroite entre décideurs politiques et professionnels travaillant en coopération. L'élargissement de l'offre de services et l'évolution de l'organisation des structures, voire de leurs objectifs, exigent la mise en place d'un nouveau système pour garantir qu'elles répondent effectivement aux besoins de leurs usagers. Les

3 Black C. & Gronda H. (2011), *Evidence for Improving Access to Homeless Services* (« Plaidoyer pour un accès renforcé aux structures de prise en charge des personnes sans domicile »), *Australian Housing and Urban Research Institute* (« Institut australien de recherches sur le logement et l'urbanisme »).

4 Wolf J. & Edgar B. (2007), *Measuring Quality of services and Provision in Homelessness* (« Mesurer la qualité des structures et dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile »), *Journal européen sur le sans-abrisme*, n°1, Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA.

dirigeants des structures sont confrontés au défi de gérer le changement et de garantir la qualité. L'évolution des formats de régulation et de gouvernance résulte également de coupes pratiquées dans les budgets de l'action sociale, de même que de l'accent qui pèse désormais davantage sur la satisfaction des usagers et leur participation au processus.

Le retrait de l'Etat de la prise en charge et la création de « quasi-marchés »

Derrière le plaidoyer en faveur de meilleurs mécanismes de quantification du rapport qualité-prix de l'intervention auprès des personnes sans domicile et l'introduction de dispositions strictes imposant la mesure des résultats et la reddition des comptes se cache une tendance à la création de « quasi-marchés » des services sociaux où s'applique, comme sur le marché libre, la libre concurrence entre opérateurs pour emporter les appels d'offres. Cette approche paraît d'autant moins adaptée au secteur de la prise en charge des personnes sans domicile que les usagers des structures actives dans ce domaine ne peuvent être considérés ni comme des consommateurs de services ni comme des clients – tout simplement parce qu'ils sont sans ressource aucune. Ensuite, les membres de la FEANTSA jugent cette approche préjudiciable à la collaboration entre structures. S'il convient de pointer certains territoires où les services sociaux – y compris les structures de prise en charge des personnes sans domicile –, financés par appel d'offres, démontrent que la mise en concurrence peut déboucher sur une amélioration démontrable de la qualité, la plupart des régions rapportent que les marchés publics ont entraîné la disparition des petits prestataires de services taillés sur mesure pour chaque usager. Le risque majeur de cette pratique est de laisser des vides dans la prise en charge et de saper la coordination des acteurs pourtant essentielle à l'obtention de résultats appropriés sur la voie de l'élimination du sans-abrisme.

La tendance à une normalisation des services et le récent débat à travers l'Europe sur la qualité plongent également leurs racines dans une propension plus générale du secteur public, depuis les dernières décennies du 20^e siècle, à se retirer des services sociaux partout en Europe. C'est particulièrement vrai dans le secteur du sans-abrisme, où l'offre de services publics est pratiquement inexistante dans nombre de pays. Cela a contribué à une expansion significative de la prise en charge non marchande dans ce secteur avec l'apparition, partout en Europe, de structures visant à rencontrer les besoins des publics les plus vulnérables confrontés à l'exclusion du logement. Face à la professionnalisation des

structures de prise en charge des personnes sans domicile dans un contexte plus large de modernisation des services sociaux au sein de l'Union européenne, les pouvoirs publics doivent désormais assumer un rôle de supervision de la mise en œuvre de critères de qualité et de l'élaboration de méthodologies de mesure des résultats de la prise en charge.

Les rôles des commanditaires publics dans la mesure des résultats de la prise en charge

Etant donné que la qualité des services est de plus en plus érigée en critère d'évaluation pour l'attribution des subventions, l'impératif se fait aussi de plus en plus pressant d'en formaliser la prise en compte, que ce soit sous la forme de normes ou de principes directeurs. Pour de nombreux commanditaires publics, cette tâche est ardue, pour diverses raisons plus ou moins identifiables, surtout dans le secteur des structures de prise en charge des personnes sans domicile. Premièrement, dans la plupart des pays d'Europe, la mise en place de ces structures est surtout le fait d'acteurs non publics, avec pour conséquence que les pouvoirs publics ne possèdent généralement aucune expérience pratique de terrain pour élaborer des démarches de qualité adaptées. Deuxièmement, ces structures ont subi ces dernières décennies de profonds changements : de structures intervenant essentiellement en situation de crise, elles se sont muées en acteurs d'une prise en charge intégrant des solutions de logement et d'accompagnement permanent des personnes économiquement les plus vulnérables, ce qui les a obligées à revoir fondamentalement leur raison d'être et leur finalité. On peut dès lors affirmer que, jusqu'ici, le principal moteur de l'élaboration de mesures de qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile tient non seulement à ces structures elles-mêmes suite à une prise de conscience de l'impératif de répondre à un élargissement de l'assiette du secteur et à sa transformation en le dotant de structures organisationnelles adaptées, mais aussi, voire surtout, d'une large sensibilisation, au sein du secteur non marchand de prise en charge du sans-abrisme, de la nécessité de garantir un haut niveau de prestation et les meilleurs résultats possibles pour les usagers. Afin de mieux éclairer les diverses réponses face à ces enjeux, le chapitre principal – empirique – du présent rapport présente les résultats de la analyse et du bilan paneuropéens. Ce volet crucial de la présente étude vise à montrer comment diverses démarches de qualité se positionnent par rapport à ce risque. Avant de présenter les constats empiriques au chapitre 4, le chapitre 3 ci-dessous propose une réflexion plus théorique sur la thématique de la qualité.

Chapitre 3 : Qu'est-ce que la qualité des services sociaux dans le secteur du sans-abrisme ?

12

Toute analyse appropriée doit intégrer une conceptualisation des termes et expressions étudiés et utilisés. En matière de qualité, cette tâche est particulièrement ardue car il n'existe pas de signifié consacré pour ce mot, que ce soit dans la littérature scientifique ou parmi les professionnels. Le présent rapport n'ambitionne pas d'élaborer une définition unique de la qualité applicable dans tous les pays et à toutes les structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Union européenne. Il vise au contraire à proposer un premier panorama des conceptualisations existantes. Il se penche sur les initiatives, débats et démarches visant à garantir un niveau (au moins) approprié de prestation de service et à améliorer le fonctionnement actuel des prestataires de services et leur action. Dès lors, avant de passer à l'examen des divers régimes nationaux et régionaux de qualité ébauché dans le quatrième et dernier chapitre du présent rapport, nous proposons ci-dessous une brève introduction à diverses conceptions de la qualité et à diverses définitions et approches théoriques de son développement.

Normes minimales contre modèles de standardisation normative

Une analyse méthodique de la littérature scientifique disponible sur ce thème montre clairement qu'il n'existe pas de définition consacrée de la qualité et qu'il existe à peu près autant d'applications et de définitions de ce terme que d'études sur la question. Au sens du débat communautaire, le mot est emprunté au secteur manufacturier. Il s'agit d'un concept qui a été appliqué de l'extérieur aux services sociaux, sans traduction opératoire, appliquant par analogie aux services l'harmonisation des normes jusque-là appliquées au commerce des marchandises. Dans certains pays, le terme « qualité » n'apparaît ni dans la réglementation ni dans le débat ; quoi qu'il en soit, ce que nous entendons par « qualité » est garanti par la régulation des services, la définition de leurs objectifs, leur accès garanti, etc.

Selon Wolf et Edgar, la qualité peut être « envisagée au regard de normes ou de prestations que la société définit soit comme essentielles pour rencontrer les impératifs de droits humains fondamentaux à la cohésion sociale (normes minimales) soit comme souhaitables pour respecter les

normes d'égalité et d'universalité (standards normatifs) »⁵. On peut également considérer la qualité comme une valeur vers laquelle les organisations tendent et dont le niveau de réalisation est évalué à l'aune d'un étalon consacré que l'on peut définir et évaluer soit en interne, au sein de l'organisation, soit en externe, en recourant aux services d'un organisme extérieur – un commanditaire du service ou un organisme agréé.

Les niveaux de service de Donabédian

On décrit aussi fréquemment la qualité en s'appuyant sur le modèle conceptuel des services mis au point par Donabédian qui distingue trois dimensions des services auxquelles renvoie la qualité. Il s'agit notamment de la structure du service, des processus de soins et des résultats de l'intervention. Selon ce modèle, le niveau structurel renvoie aux pré-requis du service et à des éléments stables ainsi qu'aux moyens disponibles, qui incluent les ressources financières, infrastructurelles et humaines – y compris les qualifications du personnel –, les statuts qui régissent le service et le règlement de l'organisme prestataire. Le niveau des processus de soins a trait aux pratiques de l'organisation, telles qu'appliquées dans le contexte des conditions préexistantes, et recouvre la majeure partie de l'action du service. Les principes de qualité renvoient généralement au niveau de service assuré par les processus de soin. Souvent, l'attention des démarches de qualité s'attarde aussi sur les résultats de l'intervention. Les résultats peuvent être définis comme étant les effets tangibles de l'intervention du service au regard d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs. On définit aussi souvent la qualité en termes de résultats des services, des résultats satisfaisants dénotant une qualité élevée.

Mesure de la satisfaction des usagers

Pour définir et mesurer la qualité des services sociaux, il est indispensable d'écouter les usagers et de les associer au processus de soin et à la mesure des résultats. Toutefois, exploiter des outils standards pour mesurer la satisfaction que les usagers retirent d'un service n'est pas nécessairement pertinent pour toutes les structures de prise en charge des personnes sans domicile étant donné la situation de crise et de fragilité qui en caractérise la plupart. Les éléments rassemblés par les membres de la FEANTSA montrent

5 Wolf J. & Edgar B. (2007), *Measuring Quality of services and Provision in Homelessness* (« Mesurer la qualité des structures et dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile »), Journal européen sur le sans-abrisme, n°1, Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA.

que d'autres mesures, telles la participation des usagers à l'élaboration de plans individuels de prise en charge ou la gestion des dossiers par référent, donnent de meilleurs résultats en corrélant adéquatement satisfaction de l'utilisateur quant au service et résultats tangibles de celui-ci. Certains spécialistes n'hésitent pas à affirmer que « la satisfaction de l'utilisateur n'est pas corrélée assez étroitement aux 'sorties' pour remplacer d'autres mesures des résultats »⁶.

Une autre conception de la qualité des services souvent rencontrée dans la littérature scientifique consiste à la définir à partir de leur gestion. Ce modèle s'inspire de démarches économiques et marchandes et est plus répandu dans certains secteurs, dont l'industrie manufacturière, que dans les services sociaux ou aux personnes. Il exploite des indicateurs clairement définis pour mesurer si les objectifs fixés ont été atteints sur quatre plans distincts : résultats, « sorties » et « entrées ». Un système de mesure de la qualité basé sur ce modèle, élaboré et mis en œuvre aux Pays-Bas par l'Institut néerlandais pour la qualité, utilise des indices pour déterminer si les objectifs fixés ont été atteints.

Gestion de la qualité et assurance-qualité

Une autre manière encore d'aborder la qualité consiste à distinguer diverses méthodes d'élaboration des démarches de qualité dans le secteur de services concerné et de classer ensuite ces modèles sur une échelle ascendante. Les modèles identifiés portent alors sur le contrôle-qualité (ou assurance-qualité), sur la gestion de la qualité et sur l'excellence. Selon cette typologie, c'est ce dernier, le modèle d'excellence, qui représente le stade le plus avancé du développement et de la réalisation de la qualité. Dans les services sociaux, ce sont les modèles d'assurance-qualité qui sont le plus répandus. Ils consistent, en résumé, en des normes de qualité portant sur les structures et les pré-requis de l'action fixés par les organismes fondateurs (généralement des services publics) sous la forme d'exigences minimales que doivent rencontrer les organisations qui dispensent les services. Dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile, il s'agirait de normes techniques d'hébergement (surface, accès aux installations, hygiène, sécurité, etc.) ou du niveau de diplôme exigé du personnel. Les professionnels affirment que si ce type de mesures, dont le respect est vérifié par des inspecteurs extérieurs, permet de limiter l'accès des prestataires de qualité inférieure aux financements, il est rarement porteur de changement organisationnel tendant à l'établissement de normes supérieures à la norme minimale. Si c'est le cas, c'est peut-être parce que

les associations non marchandes épuisent leur dotation à respecter des obligations infrastructurelles et croulent sous la charge administrative du reporting. Dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile, les membres de la FEANTSA sont aussi fréquemment critiques face à des normes minimales insuffisamment exigeantes, souvent élaborées de l'extérieur sans consultation des prestataires de services et généralement pour l'ensemble du secteur des services sociaux. Ces critiques portent, en particulier et pour n'en citer que quelques-unes, sur les spécificités du secteur de la prise en charge des personnes sans domicile (complexité des difficultés rencontrées par les usagers, caractère d'urgence de certaines interventions, nature temporaire de la prise en charge, difficultés à assurer une participation sérieuse des usagers) et sur les difficultés rencontrées pour boucler des financements pérennes (qui, contrairement à d'autres services sociaux, n'intègrent aucune participation financière des usagers). Autre source de critiques : les procédures d'évaluation du respect des normes – généralement via des audits externes. Les structures de prise en charge des personnes sans domicile se plaignent souvent qu'étant donné que les prestataires de ces services sont essentiellement des organismes non publics, les inspecteurs publics ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour les évaluer correctement.

Les systèmes de gestion de la qualité se mettent en place lorsque les organisations elles-mêmes commencent à réorganiser leur manière de dispenser les services et à revoir leurs structures. La gestion de la qualité implique l'élaboration de normes et principes et de méthodes d'évaluation des résultats des interventions. Dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile, les normes complémentaires – au-delà d'un cahier des charges techniques – portent sur l'accessibilité du service pour l'utilisateur, le renforcement de la coordination des acteurs, l'inauguration de méthodes garantissant une vraie participation des usagers et la formation du personnel aux compétences non techniques porteuse d'une meilleure interaction avec ces derniers. Des changements complémentaires peuvent consister en une Charte des droits, des solutions individualisées, etc. Bien souvent, cette autodiscipline se met en place non pas dans une seule structure mais de manière concertée au sein de plusieurs organisations, souvent sous l'égide de têtes de réseau nationales ou régionales. Ces dernières peuvent jouer un rôle important dans la progression vers le stade suivant du classement décrit ci-dessus, c'est-à-dire le modèle d'excellence. Pour atteindre ce stade, il faut mettre en place

6 Kasprox *et al.*, d'après Wolf J. & Edgar B. (2007), *Measuring Quality of services and Provision in Homelessness* (« Mesurer la qualité des structures et dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile »), Journal européen sur le sans-abrisme, n°1, Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA.

des démarches de réévaluation permanente des méthodes de définition, de mise en œuvre et de contrôle de la qualité. Qu'il s'agisse du modèle d'assurance-qualité ou de gestion de la qualité, la mission d'audit externe est assurée (entre autres, voire exclusivement) par des organismes agréés de certification de la qualité, généralement indépendants des organismes audités mais liés au secteur non marchand. Souvent, les têtes de réseau régionales et nationales sont le moteur de l'élaboration de démarches de certification, mais il peut également s'agir d'initiatives externes au secteur. Avec le présent rapport, la FEANTSA pose un premier jalon dans l'animation d'un processus d'élaboration d'une démarche européenne d'assurance-qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile.

La qualité mesurée à l'aune de l'accès aux services

On peut aussi définir la qualité comme l'accès adéquat aux services selon les quatre axes suivants :

- Disponibilité de l'information concernant l'existence d'un dispositif ou du service qu'il propose ;
- Possibilité de contacter le service, que ce soit en personne ou autrement ;
- Obtention d'une aide sous quelque forme que ce soit (ou orientation vers le service qui convient).

Selon cette approche, la mesure des résultats d'une prise en charge et donc de la qualité du service se confond souvent avec la mesure de l'accès au sens de l'obtention d'une aide adéquate. Dès lors, une structure de qualité offre un service qui rencontre adéquatement les besoins de l'utilisateur. Reste alors à évaluer correctement les besoins de la personne et les résultats escomptés. Une telle démarche de qualité exige des systèmes perfectionnés de mesure des résultats basés sur des méthodologies détaillées. Parmi celles permettant d'améliorer l'accès, citons (1) l'intervention réglementaire visant à garantir l'accès des personnes sans domicile à une prise en charge. Au Royaume-Uni, l'ancien système de logement assurait au « public prioritaire » un accès aisé au logement. En Ecosse et en Finlande, les dynamiques de « logement d'abord » garantissent l'accès de chacun au logement. En France, le droit opposable au logement signifie que toute personne frappant à la porte d'un centre d'hébergement d'urgence a droit à un accueil provisoire. Cette méthode exige un engagement et une volonté politique forts pour s'imposer ; (2) l'intégration des systèmes (stratégies régionales, nationales ou fédérales intégrées) ; (3) l'intégration des services ; (4) les modèles de prise en charge pionniers (interventions novatrices).

Chapitre 4 : Constats issus de la analyse et du bilan comparatifs : modèles de promotion de la qualité dans l'Union européenne

La présente analyse vise à dresser un premier bilan du débat sur la qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Union européenne afin de déterminer : (1) comment celles-ci sont réglementées ; (2) comment la qualité est définie et quels types de démarches de qualité existent ; (3) comment ces démarches sont apparues et comment elles sont organisées et appliquées ; (4) comment les prestataires les évaluent ; (5) quel rôle l'Union européenne devrait jouer dans la définition, entre autres, des objectifs et des modes d'organisation de la qualité. Comme le suggèrent les chapitres précédents, la littérature scientifique comparative sur les divers cadres nationaux de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile est pratiquement inexistante, au contraire des travaux portant sur le thème de la qualité des services sociaux en général à l'échelon communautaire. Le présent rapport cherche à combler cette lacune en proposant une analyse comparative des démarches de qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Europe. La difficulté à couvrir un grand nombre de pays dans une seule étude est double : elle tient aux problèmes linguistiques et aux différences d'organisation des divers régimes de protection sociale. Pour faciliter la comparaison entre cette multitude de structures, la définition de la qualité utilisée est très générique et inclut tous types d'initiatives visant à améliorer la prise en charge ou à maintenir un niveau élevé de prestation dans l'optique de rencontrer les besoins des usagers des structures.

Nous présentons, aux points suivants, divers modèles de développement et d'amélioration de la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile à travers l'Union européenne. Ces modèles sont des édifices théoriques qui plongent leurs racines dans les démarches conceptuelles de qualité présentées au chapitre précédent ; ils sont assortis d'exemples pratiques issus du secteur de la prise en charge du sans-abrisme. L'objectif, en présentant diverses démarches de qualité sous la forme d'une telle typologie, est de mieux appréhender chaque démarche de régulation, de définition, d'organisation et d'évaluation des interventions sur le sans-abrisme en tant qu'indicateur de leur qualité.

Les modèles identifiés sont : la promotion de la qualité par la régulation des structures de prise en charge des personnes sans domicile – y compris la régulation du sans-abrisme à travers la réglementation sociale générale et la promotion de la qualité par le biais de stratégies nationales de lutte

contre le sans-abrisme – ; les modèles d'assurance-qualité basés sur des mécanismes de droit non contraignant ; les modèles d'assurance-qualité reposant sur l'autodiscipline sectorielle ; les démarches d'assurance-qualité ; les modèles de contrôle-qualité ; les démarches de qualité fondées sur sa gestion et l'évaluation des résultats. Toutefois, cette liste des modèles présentés ci-dessous n'est en aucun cas exhaustive et ne prétend pas à l'universalité d'application. Ces modèles ne s'excluent pas non plus mutuellement et une région, un pays ou une localité peuvent parfaitement combiner deux démarches de qualité voire plus.

15

4.1 Modèles de promotion de la qualité par la régulation

Nous l'avons évoqué, les Etats membres jouissent d'une grande liberté pour organiser la prestation des services sociaux d'intérêt général. Cette discrétion est toutefois quelque peu encadrée. En effet, diverses Communications de la Commission européenne formulent des recommandations politiques consacrant certains principes que les Etats membres sont censés respecter dans l'organisation des services sociaux. Il s'agit, entre autres, des principes de solidarité – le service est calqué sur les besoins de la personne afin de garantir le respect de ses droits fondamentaux – et de cohésion sociale – le service social est nécessaire au respect des principes d'universalité et d'égalité à l'égard de ses usagers afin de rencontrer un objectif légitime d'intérêt public. Dès lors, tout service social réputé d'intérêt général est juridiquement tenu de respecter une règle fixe énonçant précisément les modalités et les objectifs de sa prestation.

Partant de cette logique, la première étape de la analyse de la qualité des services dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile a consisté à examiner comment la loi les encadre. On peut considérer l'existence (ou l'absence) de réglementation définissant leur organisation et leur finalité comme un moyen de garantir et de promouvoir la qualité au sens large comme étant le niveau adéquat de prestation de service dans le souci de l'amélioration continue. On peut dès lors interpréter les exigences ou normes réglementaires applicables au secteur du sans-abrisme comme des démarches de qualité pour autant qu'elles soient cohérentes et s'appuient sur des méthodologies de mesure.

Nous l'avons expliqué dans les chapitres précédents, il est rare que les structures de prise en charge des personnes sans domicile et leur action soient strictement régies par la loi : elles relèvent le plus souvent d'une réglementation générale encadrant l'ensemble du secteur des services sociaux. Cette réglementation prend généralement la forme d'un texte de loi qui définit les objectifs des services et les modalités de leur organisation soit en énumérant divers modes d'action et publics cibles soit en fixant des critères plus généraux que doivent respecter les structures de prise en charge des personnes sans domicile. Etant donné que nombre de ces dernières, sinon la majorité, sont des associations non marchandes du tiers-secteur, le champ de l'intervention publique dans leur travail varie en fonction des traditions et situations nationales. Sur cette toile de fond, l'action de l'Etat se borne à un rôle de régulateur et celle des pouvoirs publics locaux à celui de commanditaire des services.

Régulation de la prise en charge des personnes sans domicile par le droit social général

Le modèle de régulation des services sociaux par le biais d'une législation sociale générale encadrant toutes les formes d'action et d'assistance sociales paraît le plus répandu parmi les pays d'Europe. Les constats issus de la présente analyse montrent toutefois que réguler les structures de prise en charge des personnes sans domicile par le biais de lois généralistes sur les services sociaux est souvent insuffisant. S'il est vrai que la plupart des interventions sur le sans-abrisme tombent bel et bien dans la catégorie des services sociaux, elles présentent néanmoins certaines spécificités telles que la diversité des besoins de leurs usagers et l'élément d'urgence de l'intervention. Deuxièmement, bien des structures de prise en charge des personnes sans domicile travaillent aux confins de l'intervention sociale, de santé et de logement et, dès lors, qu'elle soit d'inspiration exclusivement sociale ou, au contraire, un panaché de lois sociales et sur la santé et le logement, la réglementation est source, pour ces structures, de difficultés liées à une définition inadéquate de la finalité de la prise en charge, à une incapacité à concilier les diverses prérogatives des différents ministères, etc.

La **République tchèque** offre un exemple national qui illustre les démarches de qualité des services sociaux imposées via la réglementation les régissant. Dans ce pays, l'action des structures de prise en charge des personnes sans domicile s'inscrit dans un système de services sociaux de nature préventive. La Loi sur les services sociaux définit les catégories de services aux personnes sans domicile à partir des objectifs et des publics cibles qu'ils doivent servir.

Outre la liste des interventions dans le domaine du sans-abrisme et leur définition, le droit social tchèque prévoit l'existence d'un registre des services sociaux auquel doivent s'inscrire toutes les organisations qui travaillent avec les personnes sans domicile. Toute structure souhaitant s'occuper de personnes sans domicile est tenue de s'inscrire en tant que prestataire agréé et est dès lors automatiquement tenue aux mêmes impératifs juridiques que tous les prestataires agréés. Ces exigences sont les **Normes de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile** qui doivent être reprises dans le code de conduite de l'organisme prestataire et être notifiées à son personnel.

République tchèque – Normes obligatoires de qualité des services sociaux

Objectifs et méthodes de prestation des services sociaux

1. Protection des droits humains
2. Négociations avec les demandeurs de services sociaux
3. Contrat de prestation des services sociaux
4. Planification individuelle du service social
5. Documentation de la prestation des services sociaux
6. Plaintes relatives à la qualité ou au mode de prestation des services sociaux
7. Orientation de suivi des usagers vers d'autres services disponibles
8. Personnel des services sociaux et modalités de leur organisation
9. Perfectionnement professionnel du personnel
10. Implantation et disponibilité des services sociaux proposés
11. Information sur le service social
12. Cadre et conditions
13. Situation d'urgence et de repli
14. Amélioration de la qualité des services sociaux

Outre les normes générales de qualité énumérées ci-dessus (qui s'apparentent davantage à des principes de qualité), le droit social impose aux prestataires d'autres obligations dont l'information sur la disponibilité et l'accessibilité des services pour les usagers, l'information des usagers sur leurs droits dans le cadre de contrats individuels de prestation de services sociaux, le respect des droits humains et civils des usagers, la mise sur pied d'une procédure de recours et de plainte et la signature d'un contrat écrit avec chaque usager.

Ce système est considéré comme fonctionnel car il clarifie le fonctionnement des services et met tous les prestataires sur un pied d'égalité mais il essuie aussi de nombreuses critiques épinglant surtout le défaut de mise en œuvre appropriée des normes qui restent générales et dont l'application n'est pas correctement surveillée. Les associations qui travaillent avec les personnes sans domicile relèvent également qu'il est difficile de rencontrer des exigences qui imposent une profonde réforme organisationnelle sans soutien approprié des commanditaires des services. En République tchèque, il n'existe actuellement aucun lien direct entre respect des normes et financement des services sociaux (y compris de prise en charge des personnes sans domicile). Toutefois, la Loi sur les services sociaux autorise l'Etat et les autorités territoriales (Ministère du travail et des affaires sociales, bureaux régionaux) à sanctionner les prestataires qui ne respectent pas les obligations. L'une de ces sanctions est l'annulation du service. Parfois, les bailleurs de fonds imposent la réalisation d'un audit de la qualité du service. Cette condition ne fait toutefois généralement pas partie de la gestion normale des subventions.

Régulation de la qualité par le biais d'une législation spécifiquement consacrée aux structures de prise en charge des personnes sans domicile

La **Hongrie** est l'un des rares pays d'Europe où la réglementation – la Loi sociale sur l'administration et les services sociaux et son Décret d'application 1/2000 publié par le Ministère des affaires sociales et de la famille – fixe des normes et principes de qualité applicables aux structures de prise en charge des personnes sans domicile. Les décrets pertinents incluent à la fois des normes minimales et des principes.

Concernant les **principes applicables en Hongrie aux structures de prise en charge des personnes sans domicile**, l'une des dispositions prévoit que les services aux personnes doivent soigneusement éviter toute violation des droits humains et civils des bénéficiaires. Les dirigeants sont comptables du respect des droits humains et civils dans leur institution et doivent tout mettre en œuvre pour créer et préserver une atmosphère porteuse d'intégration des personnes et respectueuse de leur autonomie.

La loi précise aussi les conditions générales concernant les installations et le personnel et son professionnalisme ainsi que les exigences en termes de plan individuel de prise en charge et de plan de développement personnel et réglemente aussi les services de base et spécialisés. Concernant ces derniers, la loi règle entre autres l'organisation des services alimentaires et de santé et prévoit des règles spéci-

fiques pour le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile. En outre, la loi appelle au respect des droits humains des usagers de services dans l'organisation des structures de ce secteur.

Hongrie : Normes de qualité contraignantes applicables aux structures de prise en charge des personnes sans domicile

Le cadre juridique hongrois définit des normes essentiellement techniques pour la prise en charge des personnes sans domicile. Il stipule :

- qu'en centre d'hébergement d'urgence, chaque chambre peut accueillir 15 personnes maximum ;
- que chaque usager doit personnellement disposer d'au moins 4 m² dans sa chambre ;
- que tout centre d'hébergement d'urgence doit ouvrir au moins 16 heures par jour ;
- qu'il doit y avoir au moins une douche et un WC pour quinze usagers ;
- le nombre d'heures de travail social à assurer dans chaque type d'institution ;
- quelles autres conditions doivent être respectées concernant le personnel et les installations.

Ces démarches de qualité sont obligatoires pour tous les prestataires de services. Ceux qui ne respectent pas les règles définies par la loi (installations, accessibilité en fauteuil roulant, etc.) passent sous agrément provisoire et doivent s'engager à prendre, dans des délais prescrits, les mesures qui s'imposent sur le plan de la qualité. Le motif le plus souvent invoqué pour mettre les institutions sous agrément provisoire est leur inaccessibilité en fauteuil roulant. Les exigences en la matière devront être respectées d'ici fin 2012.

La loi et ses dispositions décrites ci-dessus définissent les cadres de qualité applicables aux services sociaux en général et aussi, spécifiquement, aux structures de prise en charge des personnes sans domicile. Naturellement, celles qui proposent aussi des services d'emploi et de santé sont concernées par les impératifs de qualité dans ces domaines également. La Loi sociale régit aussi les conditions d'emploi des usagers par les structures qui les hébergent tandis que le Décret ministériel d'application 1/2000 encadre l'organisation de l'emploi dans les institutions sociales. Depuis quelques années apparaissent des structures intervenant aux confins du sans-abrisme et des soins de santé. Selon leur nature, elles sont considérées comme des institutions soit spécialisées soit séparées.

Le système implique un solide élément de **contrôle-qualité**. La qualité du travail professionnel est auditée tous les deux ans par les Centres méthodologiques régionaux. C'est également la pratique professionnelle qui est évaluée par la Fondation publique pour les sans-abri qui assure un suivi régulier des dispositifs qu'elle finance partout dans le pays. En tant qu'organisme intermédiaire, *ESZA Social Service Nonprofit Ltd.* (ESF Hongrie) contrôle la légalité de la dispersion des fonds de l'Union européenne et la mise en œuvre d'indicateurs. Les collectivités locales peuvent également vérifier la légalité de l'utilisation des moyens financiers complémentaires qu'elles mettent à disposition.

L'application de normes minimales de qualité définies dans la réglementation est vérifiée par l'autorité nationale de réhabilitation sociale et ses Bureaux sociaux et de tutelle (par exemple l'existence des documents obligatoires tels que le plan individuel de prise en charge, le contrat avec l'usager, les registres, etc.). Toutefois, le manque éventuel de professionnalisme des structures n'est pas sanctionné. La mesure de la bonne utilisation des moyens est relative et il n'existe pas de méthode unifiée. Un projet national – auquel les structures de prise en charge des personnes sans domicile ont été associées – a été mené pour élaborer des procédures de contrôle des services sociaux mais ses résultats finaux ont été mis entre parenthèses et seront supplantés par ceux du projet de l'Union européenne évoqué ci-dessus (TÁMOP 5.4.1.) qui portait également sur les normes.

Les professionnels représentant le secteur des structures de prise en charge des personnes sans domicile en Hongrie s'inquiètent des **règles juridiques qui ne sont pas vraiment adaptées aux besoins locaux**. Dans le climat ambiant de défiance générale, des exigences administratives exagérées sont imposées aux structures de prise en charge des personnes sans domicile.

Autre source d'inquiétude : la **normalisation extrême** risque d'empêcher les structures de prise en charge des personnes sans domicile des petites localités de respecter les impératifs de qualité et de les condamner à fermer, avec des conséquences assez défavorables sur les dispositifs des petites villes. En théorie, dans les métropoles où les usagers ont le choix entre un nombre suffisant de structures de prise en charge, la normalisation entraînerait la disparition des structures de qualité inférieure. En réalité toutefois, hors de la capitale, les usagers n'ont pas le choix entre un nombre suffisant de solutions de prise en charge pour que cette sélection soit pertinente.

Ceci dit, le **cadre actuel de qualité en Hongrie est en cours de réforme** : la Loi sur la prestation des services remplacera bientôt la Loi sociale actuelle, souvent amendée. Ce texte remplacera le cadre juridique en vigueur, quelque peu désordonné et sur-réglé en raison d'amendements innombrables. L'objectif de l'unification des décrets, normes et principes est de créer un cadre juridique souple axé sur des services flexibles spécifiquement orientés sur les besoins des usagers.

4.2 Les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme et la thématique de la qualité

Nous l'avons expliqué pour le modèle précédent, la régulation juridique peut promouvoir la qualité de la prise en charge dans le secteur du sans-abrisme. Elle peut être définie dans la législation sociale générale applicable aux services sociaux. A l'autre extrémité de l'arsenal réglementaire, on trouve des démarches de régulation du secteur de la prise en charge des personnes sans domicile par le biais de stratégies nationales ou régionales spécifiquement consacrées à la lutte contre le sans-abrisme. Ces stratégies exposent des plans d'élimination du sans-abrisme, généralement à une échéance précise, et énoncent aussi des objectifs quantitatifs intermédiaires ainsi que les outils, moyens financiers et politiques à utiliser pour les atteindre. Etant donné qu'elles fixent un objectif quantitatif, les stratégies de lutte contre le sans-abrisme doivent intégrer une définition du sans-abrisme ou de la personne sans domicile à l'aune de laquelle mesurer les résultats à venir. L'élaboration de toute stratégie nationale ou régionale d'élimination du sans-abrisme devrait impliquer tous les acteurs concernés (structures de prise en charge des personnes sans domicile, décideurs politiques, autorités locales en charge de ces structures, bailleurs de fonds, représentants des usagers, etc.). L'expérience des membres de la FEANTSA – prestataires non marchands travaillant avec les personnes sans domicile – montre que les stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme ont généralement un effet très positif sur le niveau de qualité des interventions. Cela tient à plusieurs facteurs. Premièrement, l'existence d'objectifs et de définitions quantifiés et mesurables crée un cadre clair pour le travail des prestataires de services qui leur permet de mieux l'adapter aux besoins des publics. Deuxièmement, des méthodologies précises sont élaborées dans le cadre de ces stratégies nationales pour mesurer les résultats de la prise en charge en termes de progrès des personnes sans

domicile. Troisièmement, les engagements politiques et chiffrés s'accompagnent de budgets adéquats permettant aux prestataires de dispenser des services de qualité. Enfin, l'élaboration des stratégies intégrées de lutte contre le sans-abrisme est généralement contemporaine du débat sur la qualité et elles prévoient donc, encore que parfois avec retard, l'émergence de démarches de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile.

L'Irlande illustre bien comment une stratégie nationale intégrée de lutte contre le sans-abrisme peut garantir la qualité de la prise en charge des personnes sans domicile. En effet, elle a lancé en 2008 une politique nationale baptisée « **The Way Home** », visant notamment à éradiquer le sans-abrisme à long terme et à garantir que les personnes sans domicile trouvent une place en hébergement accompagné au long cours. Une stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme est en place depuis 2000. En Irlande, la prise en charge des personnes sans domicile vit une transition durant laquelle l'objectif principal est l'hébergement permanent des personnes sans domicile. Jusqu'ici, la prise en charge s'est construite au cas par cas, aboutissant à des types de dispositifs différents selon les prestataires et leur localisation. Ce manque de cohérence crée un défaut de coordination de l'offre de services et des résultats contrastés en termes de satisfaction des besoins des usagers. L'actuelle Stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme réglemente la création des dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile pour mettre en place un cadre de développement des services et combler les vides dans la prise en charge, voire éviter les doublons. Cela peut être considéré en soi comme une démarche porteuse de qualité des services. En outre, le document de mise en œuvre de la Stratégie nationale annonce l'adoption d'un Cadre national de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile. Actuellement, le débat sur la qualité en Irlande se concentre entre autres sur la mise en œuvre des démarches de gestion de la prise en charge individuelle par référent et sur l'uniformisation des contrats de location.

Concernant le cadre de qualité proprement dit, la *Homeless Agency* (Agence irlandaise de lutte contre le sans-abrisme) s'est engagée à élaborer des normes nationales de qualité et des bonnes pratiques indicatives sur les thèmes suivants : prévention et intervention précoce, travail de rue, hébergement d'urgence, logement accompagné, pérennisation du logement, services de stabilisation, conseils de logement, gestion par référent des dossiers individuels de prise en charge et coordination des acteurs.

La *Homeless Agency* envisage aussi de prendre des mesures spécifiques en matière de normes et de qualité de la prise en charge sur base d'un bilan complet des services en place. Dans un second temps, elle prévoit de superviser le respect des normes et de revoir les modalités de financement des structures en fonction de leur qualité. Elle a également l'intention de reconfigurer les services inadéquats et pourrait revoir à la hausse ou à la baisse (voire supprimer) la dotation des structures de prise en charge dont la qualité des prestations ne respecterait pas les normes minimales. La stratégie prévoit également un mécanisme d'accompagnement des structures dans la réalisation des exigences de qualité. Il est prévu, dans le cadre de la normalisation des structures de prise en charge des personnes sans domicile, de subordonner le bénéfice de subventions au respect, par les prestataires, des normes minimales.

L'existence de la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme est jugée positive : grâce à elle, la nécessité d'un éventail de normes plus élaborées s'est imposée. Les organismes publics et les prestataires de services participent activement à l'élaboration de normes de qualité applicables aux structures de prise en charge des personnes sans domicile. Il faut maintenant développer ces normes pour élaborer un cadre plus robuste de normes pour ces dernières. Le respect de ces normes sera obligatoire, ce qui devrait être porteur d'amélioration de la qualité, à condition de laisser aux prestataires de services la souplesse requise pour définir leurs propres méthodes de travail sur les normes de qualité.

Irlande : Partenariat d'action pour éliminer le sans-abrisme à long terme et garantir que plus personne ne doit dormir dans la rue à Dublin d'ici 2010⁷

Principes et valeurs pour les structures de prise en charge des personnes sans domicile :

Principes :

Les personnes sans domicile ou marginalisées ne constituent pas un public homogène : elles sont toutes différentes, avec des besoins, des attentes et des espérances différentes. Les structures doivent dès lors permettre aux usagers de choisir la prise en charge qui leur convient parmi un éventail de solutions.

Il est pratiquement impossible à une organisation de jamais rencontrer à elle seule tous les besoins des personnes sans domicile ou marginalisées. Il est donc important de mettre en place une communication très performante entre les organisations concernées.

Pour garantir que la prise en charge tienne véritablement compte des besoins et des aspirations des usagers qu'elle est sensée servir, il est indispensable d'instaurer des mécanismes de consultation régulière des usagers concernant les services qui leur sont proposés ou dont ils souhaiteraient bénéficier.

Travailler avec les personnes sans domicile ou autrement exclues socialement éclaire fortement les politiques publiques. Il est donc indispensable que les prestataires de services participent aux débats de politique publique pour tenter de prévenir les problèmes plutôt que de chercher à ramasser les morceaux ensuite.

L'accueil et la formation du personnel (rémunéré ou bénévole) sont essentiels pour garantir qu'il maîtrise les savoirs, savoir-faire et comportements requis pour être performant.

Les organismes employeurs ont un rôle important à jouer en termes de qualité de l'appui et de supervision du personnel et des bénévoles engagés dans un travail souvent très difficile.

Toutes les organisations soulignent la nécessité de financements suffisants pour réaliser les normes de qualité. Les divers bailleurs de fonds ont donc l'obligation de jouer, eux aussi, leur rôle dans le processus d'amélioration des normes des services dispensés.

Valeurs :

DIGNITE ET RESPECT

Chacun a le droit d'être traité avec dignité et respect

ACCESSIBILITE

Chacun dispose du même droit d'accès aux services et à l'information selon ses besoins

FOCALISATION SUR LA PERSONNE

Il faut accepter que les usagers des services sont différents et s'en féliciter. Les services doivent faire preuve de souplesse dans leur réponse aux besoins et aspirations individuelles des personnes

INTIMITE ET CONFIDENTIALITE

Chacun a droit à l'intimité et à la confidentialité

SURETE ET SECURITE

Chacun a droit à la sûreté de sa personne et à la sécurité de ses effets personnels

LIBERTE D'INFORMATION

Chacun a le droit de consulter les informations le concernant

AUTONOMIE

Chacun doit être libre de poser ses propres choix de vie

EQUITE

Chacun a droit à un traitement équitable et à l'accès à des voies de recours si les choses se passent mal

SINCERITE

Chacun a le droit à un bilan sincère de sa situation et des choix qui s'offrent à lui

PARTICIPATION

Chacun a le droit d'être entendu et de participer aux décisions qui le concernent

INCLUSION SOCIALE

Chacun a le droit de se sentir pleinement intégré à la société où il vit, à s'épanouir et à exercer ses droits citoyens

RESPONSABILISATION

Les services doivent rendre compte aux acteurs concernés, au rang desquels leurs usagers et leurs bailleurs de fonds

Au Portugal, **une stratégie nationale officielle de lutte contre le sans-abrisme** comparable à la démarche irlandaise a été lancée, prévoyant l'élaboration de normes de qualité. Sa bonne mise en œuvre a toutefois été gravement entravée par la crise financière actuelle et les mesures d'austérité imposant des coupes dans le financement des structures de prise en charge des personnes sans domicile.

4.3 Modèles d'assurance-qualité basés sur des mécanismes de droit non contraignant

Divers outils de droit non contraignant – recommandations politiques, orientations, boîtes à outils, etc. – peuvent promouvoir la qualité des services dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile. Les démarches non contraignantes de qualité élaborent des principes ou orientations destinés aux prestataires de services et aux bailleurs de fonds. Soit ces orientations en matière de qualité proviennent des structures de prise en charge des personnes sans domicile elles-mêmes, généralement en concertation au sein d'une structure faïtière, soit elles sont élaborées par des groupes de réflexion ou des organismes publics, voire en concertation par tous ces acteurs. Les orientations et recommandations non obligatoires en matière de qualité constituent une bonne approche pour assurer un haut niveau d'intervention parce qu'elles évitent les lourdeurs administratives inutiles et sont porteuses de souplesse dans la mise en œuvre des démarches de qualité. D'un autre côté, la nature non-contraignante des mesures fait que les règles de qualité risquent d'être inégalement appliquées, certains prestataires ne respectant pas même les normes minimales tandis que d'autres dépassent les conditions fixées. Dans le secteur du sans-abrisme – où il est rare que les usagers puissent vraiment choisir le prestataire qui les prend en charge –, il est essentiel que les interventions soient de qualité égale.

La Finlande illustre le recours à des Recommandations de qualité non contraignantes. En 2008, le gouvernement finlandais a lancé un Programme national de réduction du sans-abrisme de longue durée entre 2008 et 2011, dont les points clés, inspirés du « logement d'abord », sont les suivants :

- financement public (aide aux investissements destinés à des publics spécifiques et prêts à taux bonifié) pour la construction et la rénovation de logements ;
- subsides à l'embauche de personnel d'accompagnement accordés par le Ministère des affaires sociales et des soins de santé ;
- transformation de foyers d'hébergement classique en unités de logement accompagné loué ;

- prévention du sans-abrisme par le renforcement des services de conseil de logement⁸.

Le Programme fixe un objectif national de réduction de moitié du sans-abrisme de longue durée en passant de solutions institutionnelles à des solutions de logement individuel assorti de services d'accompagnement personnalisés. La stratégie finlandaise part du principe que l'un des facteurs essentiels de l'accompagnement du logement tient à la qualité et à l'orientation de l'accompagnement.

Des **recommandations de qualité** sont formulées concernant, d'une part, les services aux personnes présentant des assuétudes et, d'autre part, les dispositifs de logement de personnes présentant des troubles de la santé mentale. Toutes couvrent aussi en partie les personnes sans domicile mais ne sont pas des normes impératives de qualité. Les agences administratives publiques régionales supervisent la qualité des services dans les unités de logement accompagnés mais pas dans les centres d'hébergement d'urgence. Les collectivités locales sont chargées de superviser les dispositifs qu'elles financent.

En Finlande, le Centre de financement et de développement du logement disperse les fonds publics affectés à la construction de logements et supervise la qualité des logements. Cette dernière – et aussi des espaces appropriés aux activités collectives – est un pré-requis important pour des services de qualité. Le logement des personnes sans domicile doit rencontrer beaucoup plus d'exigences que le logement ordinaire (sécurité, espaces de prestation de services, etc.). Dans ce domaine, les normes de qualité du logement des personnes sans domicile en Finlande sont plus strictes que les normes générales.

Il semble qu'en Finlande, malgré une stratégie nationale détaillée de lutte contre le sans-abrisme, il n'existe ni règles impératives ni exigences obligatoires de qualité spécifiques à ce secteur. Le système finlandais est considéré comme très efficace et bien doté financièrement mais les professionnels de terrain affirment que des normes plus contraignantes pourraient être utiles pour améliorer la clarté du système. Jusqu'ici, les critères de qualité s'appliquent strictement aux procédures d'attribution des contrats et les membres de la FEANTSA rapportent qu'il est moins facile de s'y conformer pour les petites structures que pour les plus grandes et que ces dernières touchent par conséquent des subventions plus élevées. Dans le système social finlandais – y compris pour la prise en charge des personnes sans domicile – le débat porte sur la nécessité de trouver des solutions nouvelles et novatrices pour résoudre les problèmes et, à cet égard, des normes trop rigides pourraient entraver une réflexion plus créative.

Critères de qualité de la ville d'Helsinki concernant la prise en charge des personnes sans domicile de longue durée

Les critères de qualité ci-dessous s'appliquent aux procédures d'attribution des contrats de prise en charge des personnes sans domicile de longue durée.

- **sécurité du logement** : le logement accompagné est occupé sur base d'un contrat standard ;
- **dotation en personnel** : la norme d'encadrement est de 0,12 assistant social par locataire en logement accompagné, de 0,3 par locataire en logement avec accompagnement intensif et de 0,4 par locataire en logement desservi. La prise en charge 24 heures sur 24 est obligatoire si le logement accompagné fait l'objet d'une convention particulière.
- **qualifications (formation) du personnel** : le directeur de structure prestataire doit posséder un titre universitaire d'assistant social ou sanitaire ; chaque équipe doit compter au moins un infirmier et les autres collaborateurs doivent avoir suivi une formation professionnelle en travail sanitaire et social.
- **système de normes de qualité** : on évalue la qualité au regard, d'une part, de l'aptitude du prestataire de services à remplir les missions reprises dans la convention de service et, d'autre part, de la réalisation des objectifs des plans individuels de prise en charge des usagers. Il doit se doter d'une démarche formelle et documentée de contrôle-qualité afin de garantir la qualité et d'adopter une approche systématique pour son amélioration. Il doit aussi définir dans ses normes de qualité ses valeurs, politiques et système de gestion. Cette démarche de qualité doit encore comporter un descriptif de la procédure de collecte, de traitement et de documentation du retour d'expérience des usagers. Les représentants du prestataire de services et les services sociaux de la ville se rencontrent au moins une fois par an pour évaluer dans quelle mesure les normes de qualité sont atteintes et les objectifs d'amélioration fixés en commun rencontrés.

Le prestataire de services est également tenu de faire régulièrement rapport aux services sociaux sur :

- **la sécurité** : chaque unité de logement accompagné doit faire l'objet d'un plan écrit de sécurité basé sur une évaluation des risques liés aux activités. Ce plan doit décrire les mesures de sécurité à la fois au sein de l'unité et dans son voisinage. Les plans de sécurité incluent également les dispositifs d'incendie et de secours obligatoires.
- **Le travail (de proximité) dans le voisinage** : toute unité de logement accompagné doit se doter d'un plan d'action organisant des relations avec le voisinage. Ce plan prévoit des réunions mixtes avec celui-ci, son information concernant l'unité et des cycles de suivi réguliers. Tout retour d'expérience du voisinage doit faire l'objet d'un traitement et d'une réponse immédiats.

La norme minimale de logement accompagné/desservi prévoit une pièce avec douche, toilette et cuisine. Le parc immobilier neuf se compose principalement d'unités de logement ordinaire tout équipées et dotées de salles prévues pour la prestation de services et le travail de groupe.

4.4 Modèles de qualité reposant sur l'autodiscipline sectorielle

Les modèles, présentés ci-dessus, fondés sur des démarches réglementaires, contraignantes ou non, pour promouvoir la qualité dans les structures de prise en charge des personnes sans domicile dépendent de l'existence d'un cadre réglementaire législatif qui en définit la finalité, les types et les modes généraux de fonctionnement. Ces cadres régissant le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile sont rares en Europe mais cela ne signifie pas qu'il est impossible de garantir la qualité par le biais de démarches ascendantes. Ces dernières années, les organismes de terrain, voire les têtes de réseau du secteur, entreprennent, dans de nombreux pays, d'élaborer des principes de fonctionnement, voire des démarches de qualité pour les structures de prise en charge des personnes sans domicile. Cette

autodiscipline en matière de qualité est caractéristique des territoires où les services aux personnes sans domicile sont principalement assurés par le secteur associatif non marchand. Nous l'avons évoqué au Chapitre 2, les structures de prise en charge des personnes sans domicile sont issues, dans bien des pays, d'initiatives de terrain et les services qu'elles dispensent ne sont pas – ou peu – assurés par l'Etat.

Un **modèle polonais de Norme sectorielle de sortie du sans-abrisme** illustre bien le moteur de qualité que constitue l'autodiscipline sectorielle. Encore en préparation, ce vaste projet, prévu sur six ans, est un partenariat de six fédérations dont les associations membres travaillent avec les sans-abri dans tout le pays. Il est financé par le Ministère polonais du travail et des affaires sociales et réalisé en collaboration avec le Centre gouvernemental pour le développement des ressources humaines.

Cette initiative polonaise de renforcement des normes de qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile en Pologne a été lancée pour remédier à l'absence de cadre réglementaire détaillé dans ce secteur. La Loi sur l'aide sociale impose aux communes le devoir d'accompagner les personnes sans domicile. Elles doivent remplir cette mission en attribuant des fonds à divers dispositifs d'accompagnement des personnes sans domicile. La Constitution de la République polonaise contient également diverses dispositions indirectes portant sur l'obligation de l'Etat de prêter assistance aux personnes dans le besoin et sur les droits fondamentaux. La législation en vigueur énumère les interventions que les prestataires de services sociaux peuvent proposer aux personnes sans domicile mais n'en définit ni la portée ni les normes. Il n'existe pas davantage de cadre spécifique régissant l'éventail des services que peuvent proposer les dispositifs de prise en charge du sans-abrisme.

En Pologne, les registres des structures du secteur révèlent que la prise en charge des personnes sans domicile est assurée à ± 80 % par le secteur associatif. Selon les membres polonais de la FEANTSA, cela permet à de nombreuses formes d'aide nouvelles, innovantes et performantes d'émerger spontanément, par et pour le terrain, dans le respect de la mission et de l'éthique fondatrices de l'intervention. D'un autre côté, la liberté d'action et le manque de moyens (les associations sont surtout financées par des subventions municipales attribuées par appel d'offres) caractéristiques du secteur donnent des services dont la qualité très variable se reflète tant dans l'approche plus ou moins professionnelle qui caractérise la prise en charge elle-même que dans la portée de l'accompagnement proposé aux personnes sans domicile en Pologne. Celui-ci reste généralement de courte durée et manque d'activités de prévention du sans-abrisme ou d'autonomie et d'intégration des personnes.

Les institutions et organisations actives dans le domaine du sans-abrisme pointent depuis de nombreuses années la nécessité d'un débat sur la qualité de la prise en charge des personnes sans domicile. Dès lors, les grandes associations⁹ polonaises de lutte contre le sans-abrisme collaborent avec le Ministère du travail et des affaires sociales et le Centre de développement des ressources humaines sur un projet visant à élaborer, tester et mettre en œuvre des normes de qualité des services aux sans-abri. Le projet de Norme sectorielle

de sortie du sans-abrisme est le premier projet national mobilisant autant d'associations caritatives. Il est mené par un consortium de six grandes associations représentant tout l'éventail des conceptions et méthodes de prise en charge des personnes sans domicile. Outre des institutions du tiers secteur, les activités réunissent également des experts de cette problématique.

Le modèle de Norme sectorielle de sortie du sans-abrisme (GSWB) vise à résoudre la problématique du sans-abrisme en agissant sur la prévention, la prise en charge et l'intégration à travers un éventail complet de normes de service dans les domaines suivants : travail de rue, travail social, logement, assistance temporaire, santé, partenariats locaux, emploi et éducation. Ce modèle couvre une large gamme de solutions standards. Il est conçu pour apporter un accompagnement suffisant aux nécessiteux et donc promouvoir la contribution à une solution à la problématique du sans-abrisme.

Le modèle et ses normes dans six domaines résultent de travaux, menés aux stades du diagnostic et de la modélisation, impliquant :

- groupes d'experts étudiant des solutions dans divers domaines : travail de rue, logement, éducation, formation professionnelle, santé, partenariats locaux (jusqu'à une centaine d'experts mobilisés) ;
- équipe de recherche intervenant dans les sphères susmentionnées, étude et bilan de recherches et rapports sur les résultats ;
- collaboration internationale dans les sphères susmentionnées (visites d'étude : une visite par groupe d'experts, dix personnes par visite, six visites d'étude en tout) ;
- débats thématiques sur le travail de rue, le travail social, le logement, l'éducation, l'activation professionnelle, la santé et les partenariats locaux pour discuter des solutions déjà élaborées.

Le modèle GSWB intègre des normes de qualité pour les services destinés aux personnes sans domicile ou à risque de sans-abrisme dans les domaines suivants : (a) travail de rue ; (b) travail social ; (c) logement et assistance temporaire ; (4) partenariats locaux ; (5) santé ; (6) emploi et éducation.

9 Le projet de Norme sectorielle est piloté par six partenaires : le Forum poméranien de lutte contre le sans-abrisme, le Maître-Chapitre de la Société Saint-Frère Albert, l'association MONAR, Caritas (diocèse de Kielce), La Fondation Barka (Union d'organisations et réseau de collaboration) et l'association Portes ouvertes. Le chef de file du partenariat est le Centre de développement des ressources humaines.

Modèle polonais de Norme sectorielle de sortie du sans-abrisme

Normes définies :

1. Nom/descriptif/définition du service ;
2. Usager / public cible du service (définition du profil de l'utilisateur – personne ou groupe accompagné) ;
3. Finalité du service – définition du résultat prévu (attendu) des actions menées dans le cadre d'un service donné ;
4. Gamme de service – définition de la nature et du déroulement des activités (tâches de bases, étapes, activités, méthodes, formes et outils) porteuses de bonne réalisation d'un service donné (descriptif du déroulement des activités) ;
5. Résultat du service – définition (concertée entre prestataire et usager) des résultats attendus de la réalisation du service, éventuellement sous la forme d'un produit (par exemple un plan d'appui ou un plan de thérapie de groupe) ou d'une démarche (suivi d'une thérapie de groupe), voire d'un effet, à l'instar d'une décision (programme individuel de sortie du sans-abrisme, contrat social) ;
6. Statut juridique du service (actes, règlements, stratégies, programmes, etc.)
7. Compétence – qualifications du prestataire de services ;
8. Prestataires (locaux, associatifs, sanitaires et judiciaires ou organes de gestion du logement, etc.) ;
9. Conditions de réalisation du service – définition du lieu et du moment de prestation (délai approximatif d'achèvement sans cadre temporel rigide étant donné le caractère individuel de chaque service) ;
10. Collaboration durant la prestation – définition des entités avec lesquelles il est possible, voire impératif, de collaborer pour rencontrer les besoins et attentes des usagers et résoudre le problème ;
11. Documentation du service – une liste et un éventail de documents à compléter ou rédiger par le prestataire de service en cours de réalisation du service ou au terme de celle-ci ;
12. Coûts et financement – préciser les postes de coût (frais fixes, personnel, etc.) et bailleurs de fonds ;
13. Suivi et évaluation du service – définition du cadre d'autocontrôle, d'autoévaluation du service fourni par le prestataire et évaluation du service menée par les autorités municipales (y compris les Normes de qualité des services : accessibilité, performances, admissibilité, efficacité et gestion).

L'application des normes de qualité est un processus volontaire. En tant que commanditaires et autorités de financement, les municipalités peuvent conditionner la sélection des offres des soumissionnaires au respect de normes.

4.5 Les modèles d'assurance-qualité des structures de prise en charge du sans-abrisme

Outre sa conceptualisation et la traduction opératoire de ses conditions, toute démarche de qualité doit définir une méthode de mise en œuvre des normes ou principes qu'elle énonce. Si leur détail varie, ces méthodes appartiennent généralement à la catégorie des démarches reposant sur le contrôle-qualité ou l'assurance-qualité ou à celle des démarches fondées sur sa gestion. Les démarches d'assurance- et de contrôle-qualité impliquent une évaluation à posteriori du respect des règles et exigences fixées tandis que celles qui reposent sur une logique de gestion de la qualité requièrent un bilan préalable du niveau du fonctionnement et de la prestation du service suivi de l'élaboration

d'un plan sur mesure d'amélioration de la qualité. Au sein du premier groupe, les démarches d'assurance-qualité agissent de manière « positive » en certifiant et en agréant les organisations qui respectent des normes ou principes de qualité prédéfinis tandis que les démarches de contrôle-qualité sanctionnent les prestataires qui échouent à en rencontrer les critères, intervenant donc à l'autre extrême, « négatif », de l'éventail.

Les démarches d'assurance-qualité peuvent être administrées par des organismes publics, privés ou associatifs et sont souvent élaborées par les représentants d'un secteur – les structures de prise en charge des personnes sans domicile peuvent se réunir sous un chapeau régional ou national pour élaborer un système d'agrément et de certificats garantissant des prestations de qualité tant aux bailleurs de fonds qu'aux décideurs politiques. Par ailleurs, les démarches d'assurance-qualité peuvent encourager les prestataires non agréés à mettre en place des interventions de qualité supérieure, sous peine d'être exclus du « marché ». Les démarches d'assurance-qualité délivrent des certificats qui prouvent l'agrément et dont les pouvoirs publics

sont susceptibles d'imposer l'obtention aux prestataires de service. Le Label viennois d'assurance-qualité illustre cette démarche.

Recourir à une démarche d'assurance pour promouvoir la qualité est assez courant dans le secteur des services sociaux, y compris la prise en charge du sans-abrisme. Ces démarches servent à reconnaître et saluer les structures qui respectent des normes de qualité prédéfinies et mesurées par des indicateurs. Dans le secteur de la prise en charge des personnes sans domicile, soit les structures se font certifier par des labels d'assurance-qualité tels que ISO 9001, EQUASS ou EFQM, soit, assez couramment, elles mettent au point leur propre démarche, directement ou via leurs fédérations régionales ou nationales. Les pouvoirs publics ou organismes de financement locaux s'impliquent aussi dans l'élaboration de démarches d'assurance-qualité, souvent en concertation avec les milieux associatifs.

Le **Label viennois d'assurance-qualité**, élaboré en 2011, est un exemple de collaboration réussie dans ce domaine. Toute structure, y compris de prise en charge des personnes sans domicile, sollicitant une subvention du Fonds social viennois doit subir un audit pour démontrer qu'elle respecte les normes sociales pour les services sociaux. L'avantage d'une telle démarche tient à son élaboration concertée avec les prestataires de services qui en garantit l'adéquation. En outre, le Fonds social viennois emploie un directeur de la qualité chargé de la formation et de l'appui aux organismes de terrain. Les normes sont impératives et couvrent les domaines suivants : formation du personnel, participation des usagers, conditions techniques et de vie, etc. Dans le cadre du Label viennois d'assurance-qualité, les structures de prise en charge des personnes sans domicile sont chargées de la mise en œuvre des normes tandis que le commanditaire et bailleur de fonds sont chargés de son suivi et de son agrément.

25

Autriche – Label viennois d'assurance-qualité

En 2011, le Fonds social viennois, désigné par la Ville de Vienne, a élaboré, en concertation avec une organisation chapeautant les structures de prise en charge des personnes sans domicile de la région, un Cadre de gestion de la qualité dans les dispositifs du Programme viennois d'aide sociale. Ce cadre énonce 15 normes de qualité assorties de critères de qualité. Ces 15 normes renvoient aux trois dimensions de la qualité des services conceptualisées par Donabédian :

- **qualité structurelle** : conception, gestion de la qualité, gestion des ressources humaines, description des fonctions, conditions structurelles, travail bénévole ;
- **qualité du processus** : processus d'accueil et d'accompagnement en dispositif, processus de sortie d'accompagnement, documentation, communication interne, participation des usagers, collaboration avec des dispositifs externes, contrat d'utilisateur et objectifs de l'accompagnement ;
- **qualité des résultats** : gestion des recours, efficacité dans la réalisation des objectifs.

La mise en œuvre de ces normes est assurée par le biais de critères de qualité définis pour chaque norme et déclinés en un questionnaire qui sert à mesurer la conformité au cadre de qualité. Le bilan définitif de conformité de la structure aux normes est réalisé lors d'une visite de ses installations par un collaborateur du Fonds social viennois en tant que commanditaire et autorité de financement des services dispensés par les prestataires non marchands.

Chaque norme se compose des éléments suivants :

- Base juridique (réglementaire) et autres documents législatifs et politiques ;
- Descriptif du contenu de la norme ;
- Objectif de la norme ;
- Critères de respect de la norme.

4.6 Modèles basés sur le contrôle-qualité

26

Contrairement aux démarches d'assurance-qualité, **les démarches de contrôle-qualité** reposent sur des normes ou critères juridiquement contraignants définissant diverses facettes du service. Ces exigences sont des conditions *sine qua non* pour être autorisé à dispenser les services. Dans la prise en charge des personnes sans domicile, les impératifs opérationnels contraignants concernent généralement le cahier des charges techniques et physiques telles que les infrastructures disponibles, l'espace par résident, les conditions de santé et de sécurité des bâtiments ou encore le taux d'encadrement par usager, pour n'en citer que quelques-uns. Ces conditions font l'objet de contrôles réguliers menés par des organismes externes et tout défaut de conformité entraîne les sanctions prévues par la loi. Les démarches de contrôle-qualité définissant des normes autres que techniques sont plus rares mais existent également. Au **Luxembourg**, par exemple, tous les organismes travaillant avec les personnes sans domicile reçoivent une subvention publique

couvrant tous leurs frais de fonctionnement et elles sont automatiquement tenues de respecter les exigences fixées en droit social. Au Luxembourg, la prise en charge des personnes sans domicile est essentiellement assurée par des structures associatives dans le cadre de conventions-cadres pluriannuelles conclues entre le prestataire et le ministère de tutelle. Ces conventions-cadres ne peuvent être signées qu'avec des organismes agréés et prévoient le niveau de financement tant des infrastructures que des frais de fonctionnement. Il est important de souligner que la loi prévoit un mécanisme de contrôle du niveau de service (sans parler de « qualité ») en fixant des conditions obligatoires que doit respecter tout prestataire agréé bénéficiant de subventions publiques. Ces conditions sont de nature générale et, au moment de signer son accord-cadre avec l'Etat, chaque organisation est tenue de soumettre un concept général d'action à l'approbation du Ministère en tant que bailleur de fonds. Ce dernier est mandaté pour vérifier le respect des exigences prévues par la loi et jouit également du pouvoir de sanctionner tout prestataire en infraction.

Luxembourg : Conditions obligatoires prévues par la loi pour les prestataires de services sociaux

Tout prestataire agréé doit :

- a) remplir les conditions de moralité pour agir en tant que personne physique et morale assumant la responsabilité de la gestion d'activités prévues par la loi ainsi qu'en tant que personne agissant comme chef d'une équipe de direction ;
- b) avoir à sa disposition des installations adaptées remplissant les conditions et normes minimales de santé et de sécurité et rencontrant les besoins des usagers ;
- c) avoir à sa disposition un personnel suffisant pour assurer le niveau d'accompagnement requis des usagers. Des exigences spécifiques seront fixées concernant les aptitudes et qualifications du personnel compte tenu des spécificités du service dispensé, des besoins des publics cibles et des modalités de fonctionnement du service ;
- d) présenter ses comptes et un rapport sur sa situation financière ainsi qu'un budget prévisionnel ;
- e) garantir que les services sont accessibles à tous les usagers sans distinction idéologique, philosophique ou religieuse et que l'utilisateur du service jouira du droit au respect et à la protection de sa vie privée ainsi qu'au respect de ses convictions religieuses ou philosophiques.

Les professionnels jugent que le cadre actuel des structures de prise en charge des personnes sans domicile est incomplet – il manque d'exigences de qualité concernant les interventions et la définition de leur finalité, de véritable participation des usagers, de méthodologies de mesure des résultats des services permettant d'évaluer précisément les progrès réalisés par les usagers. Ils estiment que les organismes travaillant avec les personnes sans domicile qui souhaitent vraiment appliquer des normes de qualité sont confrontés à l'obstacle que constitue la nature d'urgence de leur intervention. Le droit luxembourgeois ne prévoit aucun cadre juridique pour le logement individuel et accompagné et les organismes du secteur ne peuvent donc pas atteindre l'objectif à long terme d'éliminer le sans-abrisme.

Un second exemple notable de contrôle-qualité concerne la **Région flamande en Belgique**, où une réglementation fixe des normes minimales impératives pour les Centres de travail social général. Les structures de prise en charge des personnes sans domicile tombent sous le coup de ces dispositions sans pour autant que des exigences de qualité sectorielles spécifiques leur soient applicables. La responsabilité du suivi et du contrôle de la mise en œuvre des normes de qualité incombe aux municipalités. La législation flamande définit une liste longue et détaillée de normes, au rang desquelles des dispositions concernant la qualité des infrastructures, les pouvoirs formels des organisations et leur structure, les qualifications du personnel, les processus de prise en charge et d'intervention, le respect des droits fondamentaux, l'accessibilité et la disponibilité des services et le principe de non-discrimination. Les Centres de travail social général ont eu trois ans à dater de la définition des critères de qualité pour appliquer les normes et respecter la loi. Cette conformité est vérifiée par le Ministère flamand du bien-être social. Des sanctions sont prévues en cas de non-respect des normes, allant jusqu'à la perte de l'agrément officiel en tant que prestataire de services et donc des subventions. Le sentiment général est que ce système ne tient pas assez compte des spécificités du secteur de la prise en charge des personnes sans domicile, surtout concernant la participation des usagers. Après son élaboration, des initiatives ascendantes ont vu le jour pour mettre au point un mécanisme de mesure de la satisfaction des usagers et développer des méthodes favorisant une véritable participation.

4.7 Démarches de qualité fondées sur la gestion de la qualité et l'évaluation des résultats

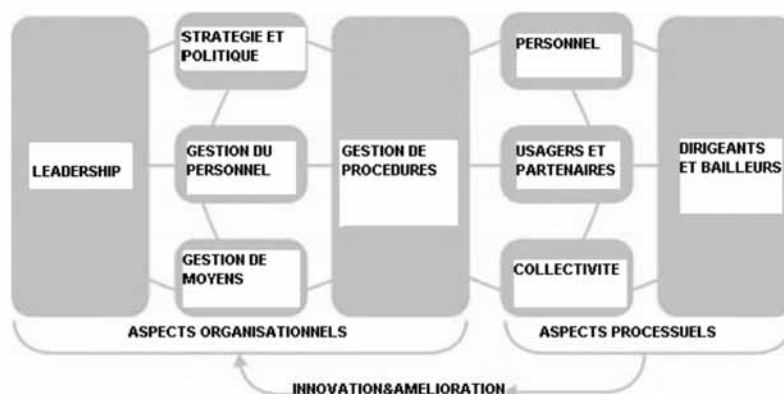
Les démarches basées sur la gestion de la qualité se caractérisent par des approches davantage inspirées par l'économie et les marchés que celles décrites ci-avant. La qualité d'un service se comprend alors comme « [son] adéquation à sa fonction spécifique ou à la satisfaction d'un besoin spécifique »¹⁰. La logique de démarches basées sur la gestion de la qualité consiste à adapter, réévaluer et réadapter constamment les procédures et modes de fonctionnement des organisations. Un exemple de démarche de qualité de ce type est fourni par le **modèle INK défendu au Pays-Bas** par l'Institut néerlandais pour la qualité. Il s'appuie sur des indices pour évaluer si telle ou telle organisation a atteint ses buts et objectifs. La mesure précise est effectuée à l'aide de quatre types d'indicateurs mesurant les intrants, la réalisation, les résultats et les sorties. Les deux premiers portent sur l'investissement dans les services en termes respectivement de moyens et de qualité du processus. Les deux derniers servent à mesurer les résultats obtenus par l'organisation à travers la réalisation d'objectifs et de buts prédéfinis en début de processus. Aux Pays-Bas, les modèles de gestion de la qualité s'appliquent aux prestataires de services mais servent aussi aux bailleurs de fonds et commanditaires des services dans leurs procédures d'appel d'offres. Les avantages du système semblent tenir à l'interconnexion entre les quatre éléments décrits ci-dessus. Les objectifs et résultats recherchés ne peuvent être atteints sans des intrants en amont et des investissements suffisants durant tout le processus, ce qui signifie que les services doivent être assez financés pour bien fonctionner correctement. Le modèle de gestion de la qualité mesure les vrais résultats et pas seulement les sorties, ce qui évite le piège de l'écroulement décrit ci-dessus – la tendance à choisir les bénéficiaires en fonction de leurs perspectives de réinsertion rapide et réussie. Par contre, ces systèmes exigent des moyens financiers importants pour démarrer et, souvent, de profondes mutations organisationnelles risquant, à leur tour, d'entraîner la disparition de structures performantes mais fonctionnant sur un modèle différent et victimes, dès lors, d'appels d'offres ouverts qui leur coûtent leurs subventions.

10 Wolf J. & Edgar B. (2007), *Measuring Quality of services and Provision in Homelessness* (« Mesurer la qualité des structures et dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile »), Journal européen sur le sans-abrisme, n°1, *Quality and Standards in Homelessness Services and Housing for Marginal Groups* (« Qualité et normes dans la prise en charge et le logement des publics marginalisés »), Observatoire européen sur le sans-abrisme de la FEANTSA.

Le modèle INK – Démarche de gestion de la qualité de l'institut néerlandais pour la qualité

Le modèle INK exploite dix éléments : cinq domaines organisationnels, quatre liés aux sorties et un lié « au perfectionnement et à l'innovation ». Le ciblage organisationnel vise à étudier les dimensions structurelles du service tandis que la logique des quatre suivants consiste à se pencher sur le processus par lequel les résultats et sorties escomptés sont atteints. Le dernier élément de la démarche – « perfectionnement et innovation » – est essentiel pour établir comment une organisation donnée tire les leçons de l'évaluation et adapte ses structures et ses procédures en conséquence.

Les dix éléments du modèle INK :



Autre moyen encore de promouvoir la qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile : les démarches de qualité fondées sur la mesure des résultats du point de vue tant des usagers que des prestataires. Les performances de toute intervention auprès des personnes sans domicile sont alors évaluées par un auditeur à l'aide d'outils appropriés dans le cadre d'un audit systématique.

En **Ecosse**, par exemple, les services peuvent faire l'objet, en fonction de leur type, d'inspections annuelles menées par l'Inspectorat des services qui applique les Normes nationales de prise en charge applicables, entre autres, à la prise en charge des personnes sans domicile et à la plupart des structures dans ce secteur. L'Inspectorat de la prise en charge mène également des inspections inopinées. Ces visites se concentrent sur les bénéficiaires de la prise en charge et les dispositifs doivent compléter des questionnaires portant sur le devenir des usagers. Ceux-ci sont complétés en concertation avec l'utilisateur. Les normes sont formulées du point de vue de l'utilisateur. Par exemple : « Le personnel vous propose un accompagnement du logement de qualité et sa formation et son expérience professionnelles lui permettent de rencontrer vos besoins » ou « Vous êtes pleinement associé à l'élaboration de votre plan individuel de prise en charge et de tout avenant à celui-ci ». L'Inspectorat des services

s'enquiert également de l'avis de chaque collaborateur des structures concernant la qualité du service dispensé.

Le personnel de tout service prenant en charge des personnes fragilisées doit être agréé par le Conseil écossais des services sociaux. Tout travailleur au comportement inapproprié perd son agrément.

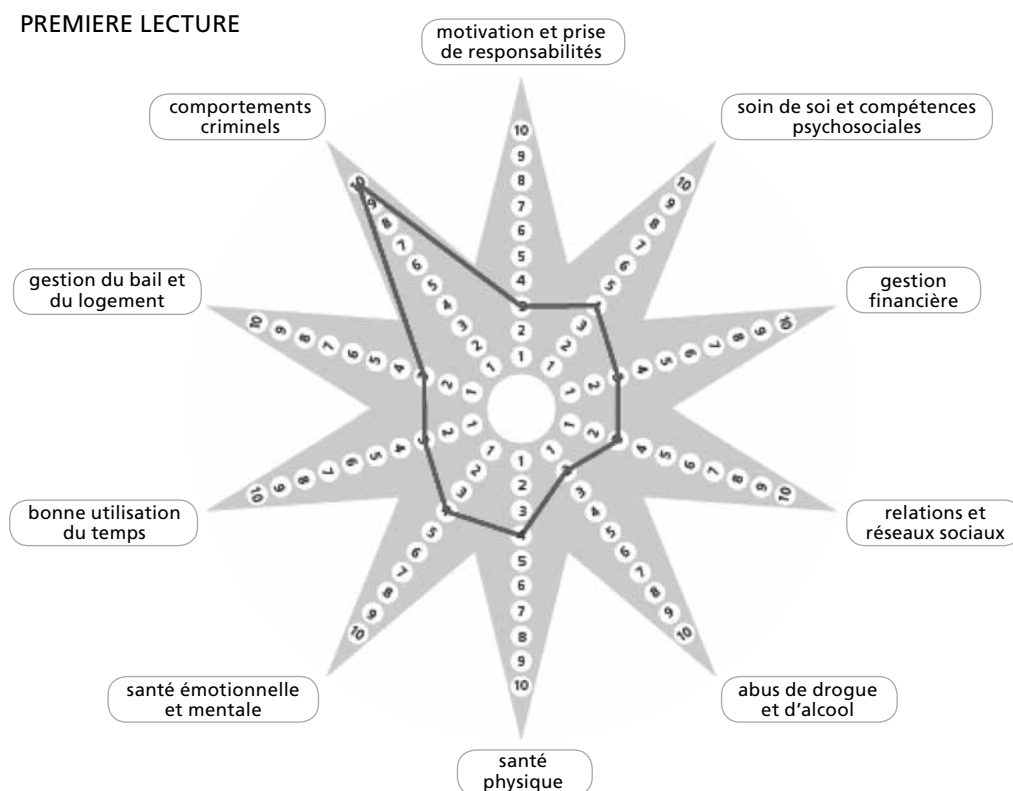
En outre, les services axés sur le logement dispensés par des logeurs sociaux agréés font également l'objet d'inspections de la part du Régulateur du logement. Celui-ci mesure un large éventail de paramètres de performances et vérifie que le logeur respecte la norme sociale dans son fonctionnement. Si l'hébergement est prévu pour trois personnes ou plus appartenant à au moins deux ménages, l'opérateur doit également obtenir auprès de la municipalité un permis d'exploitation pour habitat en multi-occupation. L'inspection liée à ce permis porte sur une série de critères physiques (sécurité incendie, sécurité du gaz, etc.) ainsi que sur la qualité de la gestion. Si le service est administré par un organisme caritatif, celui-ci doit apporter à l'*Office of the Scottish Charity Regulator* (OSCR, « Bureau du régulateur des organisations caritatives écossaises ») la preuve qu'il s'agit bien d'une organisation caritative.

Toute structure recevant des subsides municipaux au titre des services sociaux ou d'accompagnement du logement est supervisée par la municipalité. La plupart des collectivités s'intéressent désormais moins aux intrants de la prise en charge (nombre d'heures d'accompagnement par usager, par exemple) qu'aux sorties (dans quelle mesure l'utilisateur a évolué conformément à son plan de prise en charge). En outre, de nombreuses structures exploitent des outils axés sur les résultats, tels que l'*Outcomes Star* (voir le schéma ci-dessous) ou *Better Futures*. Ils permettent à l'utilisateur et au prestataire de convenir d'un plan assorti de résultats mesu-

rés à intervalles réguliers. Ces bilans permettent une mesure qualitative des progrès. Bien qu'ils soient essentiellement utiles aux prestataires et usagers des services, ils servent aussi parfois aux bailleurs de fonds pour évaluer la qualité de la prise en charge. Toute structure qui dispense de l'information et des conseils doit se conformer aux normes nationales applicables aux prestataires d'informations et de conseil. Lorsque les services sont commandités par les collectivités locales, celles-ci imposent souvent comme condition d'attribution des contrats que le personnel soit qualifié pour conseiller et informer.

29

Outcomes Star des services sociaux¹¹



11 L'*Outcomes Star System* (« Système de l'étoile des résultats ») est un trade mark et un système informatique en ligne accessible à de nombreuses structures associatives à l'adresse suivante : <http://www.outcomesstarsystem.org.uk/>

Conclusions

30

Réaliser une étude comparative des démarches de qualité à travers l'Europe s'est révélé une entreprise difficile. Le présent rapport visait à présenter une analyse et non un descriptif des modèles existants. Nous laisserons le soin au lecteur de décider s'il est un succès ou un échec à cet aune. Après avoir collationné et analysé un éventail de données aussi fourni, il est difficile d'en tirer plusieurs conclusions clés universellement applicables. Nous présentons ci-dessous quelques constats clés issus de l'étude dans le dessein de nourrir le débat sur la qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile :

- Il n'existe pas de définition unique et précise de la qualité en ce qui concerne les structures de prise en charge des personnes sans domicile ; il semble qu'il existe autant d'interprétations de ce terme que de démarches de qualité ;
- On peut percevoir la qualité sous trois éclairages différents qui ne sont pas toujours aisément conciliables : celui des usagers, celui des prestataires et celui des commanditaires / bailleurs de fonds. En outre, ces éclairages débouchent souvent sur des visions contradictoires de la qualité du fait d'attentes différentes concernant les résultats des structures de prise en charge des personnes sans domicile. Il est donc essentiel, dans tout débat ou réflexion sur la qualité des services sociaux, d'intégrer ces trois perspectives ;
- Divers modèles permettent d'assurer et de promouvoir un haut niveau de prestation des services, dont certains ne citent même pas nommément la qualité mais garantissent le niveau de service approprié en recourant à d'autres outils tels que des règles juridiques, le droit non contraignant, etc. ;
- Il n'existe pas de réponse unique à la question fondamentale de savoir si les démarches de qualité devraient être volontaires ou, au contraire, obligatoires. Il semble que ce dilemme soit politique et que les deux approches puissent donner de bons résultats tant qu'elles plongent leurs racines dans les traditions nationales ou territoriales ;
- L'un des aspects clés de la bonne mise en œuvre d'une démarche de qualité tient à son financement correct et à l'accompagnement des normes ou principes de qualité ainsi qu'aux délais accordés aux organisations pour adapter leurs pratiques ;
- Il est essentiel d'associer tous les acteurs concernés, et plus particulièrement les prestataires et usagers des services à l'élaboration des démarches de qualité. Idéalement, ces cadres devraient être élaborés par de vastes partenariats impliquant décideurs politiques et adjudicataires des marchés. Les normes de qualité des services devraient être élaborées à l'échelon territorial puis appliquées aux niveaux national ou international ;
- La qualité dépasse le champ d'une seule organisation ou d'une seule intervention ; l'expérience des actions les plus réussies en matière de prise en charge des personnes sans domicile montre à quel point il est important de définir la qualité et de la mettre en œuvre dans le contexte élargi du milieu dans lequel s'inscrit l'intervention (collectivité, marché local de l'emploi, autres services concernés, etc.) ;
- L'élaboration et la mise en œuvre de normes de qualité doit tenir compte de l'originalité locale ainsi que des contextes social, économique et culturel. Les organisations n'accueillent habituellement pas favorablement les normes imposées d'en-haut, ce qui peut entraîner l'émergence d'un marché noir de services ne respectant aucune norme ;
- Les démarches d'assurance-qualité sont des outils précieux pour promouvoir la qualité des structures de prise en charge des personnes sans domicile, pour autant qu'elles soient adaptées aux spécificités du secteur et ne se bornent pas à de simples exercices théoriques imposant aux organismes travaillant sur le terrain des lourdeurs bureaucratiques inutiles ;
- Si la qualité des services devient une condition pour obtenir des subventions, des méthodologies appropriées doivent être élaborées pour mesurer la véritable conformité des services aux démarches de qualité et leurs résultats ;
- En ce qui concerne le caractère prescriptif des démarches de qualité, les membres de la FEANTSA estiment que des principes de qualité moins prescriptifs sont mieux adaptés au secteur car ils laissent une marge aux opérateurs pour définir leur propre démarche de qualité. Les normes de qualité des services devraient être souples et adaptées à la demande existante. Dans toute démarche visant à atteindre un niveau de qualité suffisant, il faut s'efforcer d'éviter une homogénéisation de la prise en charge des

personnes sans domicile. Toute tentative trop rigide de normalisation des services pourrait déboucher sur une uniformisation exagérée des systèmes d'accompagnement, ce qui risquerait à son tour de limiter la liberté des usagers de choisir la prise en charge qui rencontre le mieux leurs besoins. Cela pourrait constituer une violation des droits humains des personnes sans domicile qui ne pourraient plus choisir les services qui rencontrent leurs besoins fondamentaux. Il convient donc de préserver l'hétérogénéité et la diversité des services proposés aux personnes sans domicile ;

- Les modes de commande et de financement des services jouent un rôle essentiel – les procédures de passation de marchés publics tendent à affecter négativement la qualité des services dispensés du fait de la pratique consistant à ne pas tenir compte dans les appels d'offres, de contingences politiques telles que la qualité ;
- Les principes ou normes de qualité devraient toujours laisser de la place à la souplesse et favoriser la concertation entre prestataires et la coordination des acteurs.

ANNEXES

ANNEX 1. Questionnaire de la FEANTSA - la qualité des services sociaux du point de vue des structures et des dispositifs de prise en charge des personnes sans domicile propre et permanent

32

1. Organisation et financement des structures de prise en charge des personnes sans-abri

OBJECTIF : ce volet vise à comprendre l'organisation de la prise en charge des personnes sans abri dans un pays donné.

1.1 Réglementation

- Existe-t-il une réglementation ou une politique dans votre pays portant spécifiquement sur les services de prise en charge des personnes sans abri ?

1.2 Typologie et organisation des structures

- Existe-t-il une typologie des services aux personnes sans abri ou des services sociaux dans votre pays ? Dans votre organisation ? Si oui, veuillez en fournir une description détaillée.
- Existe-t-il un registre des services aux personnes sans abri ? Si oui, merci de renseigner les liens vers les sites internet ou répertoires correspondants.
- Veuillez décrire brièvement l'organisation de la prise en charge des personnes sans abri dans votre pays.

1.3 Financement

- Quels sont les principaux mécanismes en place pour financer la prise en charge des personnes sans abri par le non marchand dans votre pays (marchés publics, subsides, conventions avec des associations, etc.) ?

2. Cadre juridique et réglementaire régissant la qualité des services aux personnes sans-abri

OBJECTIF : ce volet vise à réunir des informations sur les dispositions existantes en matière de qualité ainsi que leur nature et leur portée.

2.1 Dispositions concernant la qualité

- Une réglementation ou un cadre politique définissant des normes ou principes¹² de qualité des services aux personnes sans abri est-il en place dans votre pays ? (si oui, veuillez le décrire brièvement et renseigner les liens vers des lois ou sources pertinentes)
- Si oui, s'agit-il de normes de qualité ou de principes de qualité ?
- Sont-ils obligatoires ou volontaires ?
- Existe-t-il un cadre général de qualité des services sociaux pertinent pour le secteur de l'exclusion liée au logement ? Etes-vous concerné, dans votre travail, par des impératifs réglementaires de qualité applicables aux services de santé ou d'emploi ?

2.2 Dimensions de la qualité

- Quelle définition de la qualité utilise-t-on dans votre pays ?
- Quels sont les critères de qualité des services aux personnes sans abri dans votre pays ? (c'est-à-dire la participation des usagers, la formation, le financement)
- A quel niveau les normes de qualité sont-elles élaborées dans votre pays ? (national, régional, local ou à l'échelle de votre propre organisation ou d'une fédération d'organisations) ?

2.3 Conditionnalité des financements

- Les bailleurs de fonds imposent-ils, dans les services aux personnes sans abri, des normes minimales assorties d'un reporting strict sur leur application ? Si oui, les bailleurs de fonds mettent-ils des fonds suffisants à disposition pour rencontrer ces normes ?

12 Par **norme**, il faut entendre « une norme ou exigence établie, définissant formellement des critères, méthodes, procédures et pratiques » ; et par **principe**, un ensemble de valeurs inspirant des règles d'organisation et un code de conduite.

3. La qualité dans le contexte des spécificités des services aux personnes sans-abri

OBJECTIF : ce volet vise à mettre en lumière certaines spécificités des services aux personnes sans abri dont il faudrait tenir compte pour discuter et élaborer des normes et outils de mesure de la qualité.

3.1. Caractère transitoire des services aux personnes sans-abri

- *Dans votre pays, existe-t-il une autre façon de mesurer la qualité dans les services aux personnes sans abri tenant compte de leur caractère transitoire et urgent ?*
- *La consultation des usagers est un facteur de qualité du service – les services d'urgence/transitoires de votre pays disposent-ils de méthodes spécifiques pour ce faire ?*

3.2. Diversité

- *Les personnes sans abri présentent des besoins multiples ; les services doivent donc laisser de la place à la créativité et à la souplesse dans la recherche de solutions – les démarches de qualité dans votre travail tiennent-elles compte de cette diversité ?*

3.3. Participation des usagers

- *Votre organisation a-t-elle élaboré des méthodes spécifiques de participation performante des usagers malgré le contexte défavorable qu'impose souvent la nature d'urgence des services aux personnes sans abri ?*

4. Mise en œuvre de la qualité dans les services aux personnes sans-abri

OBJECTIF : ce volet vise à déterminer comment les dispositifs de qualité sont déployés dans les pays concernés.

4.1. Gouvernance

- *Qui est chargé de la mise en œuvre des normes minimales des services aux personnes sans abri dans votre pays ? (structures de prise en charge des personnes sans abri, organismes de financement des services aux personnes sans abri, collectivités locales, etc.)*
- *La bonne mise en œuvre des dispositifs de qualité fait-elle l'objet d'un suivi ? Si oui, qui en est chargé ? Par quels moyens est-il assuré (rapports d'activités, mesure des résultats obtenus, démarche de labellisation de la qualité, etc.) ?*

4.2. Méthodes

- *Les prestataires de services aux personnes sans abri de votre pays élaborent-ils et mettent-ils en œuvre leurs propres normes sans concertation avec des organismes extérieurs ?*
- *Les normes de qualité sont-elles régulièrement revues dans votre pays pour les adapter à l'évolution de la prise en charge ?*

4.3. Formation du personnel

- *Des budgets sont-ils prévus pour assurer la formation régulière du personnel des structures de prise en charge des personnes sans abri afin d'adapter leur pratique professionnelle aux nouveaux besoins et tendances ?*
- *Des programmes de formation existent-ils pour aider le personnel des structures de prise en charge des personnes sans abri à appliquer des normes de qualité dans leur service aux usagers ?*

5. Evaluation des démarches de qualité existantes

OBJECTIF : ce volet vise à identifier comment les structures de prise en charge des personnes sans abri évaluent leurs démarches de qualité et leur mise en œuvre et comment elles définissent les besoins dans ce domaine avec pour toile de fond l'analyse factuelle ci-dessus.

5.1 Organisation des services aux personnes sans-abri

- *Selon vous, la réglementation régissant l'organisation des services aux personnes sans abri dans votre pays est-elle appropriée ?*
- *Si non, recommanderiez-vous de légiférer en matière de services aux personnes sans abri ou d'amender la réglementation existante ? Veuillez préciser comment.*

5.2 Démarches de qualité

- *Jugez-vous que les dispositifs de qualité existants sont adaptés à la réalité des services aux personnes sans abri dans votre pays ?*
- *Si non, recommanderiez-vous de légiférer en matière de qualité des services aux personnes sans abri ou d'amender la réglementation existante ? Veuillez préciser comment la réglementation pourrait être amendée et en s'inspirant de quels normes ou principes.*
- *Considérez-vous que votre organisation est en mesure de respecter les impératifs de qualité ? Si non, quels sont les besoins à rencontrer ?*

5.3 Spécificités des services aux personnes sans-abri

- *La normalisation de la qualité des services aux personnes sans abri est-elle un phénomène positif ou pensez-vous que la (sur)normalisation risque d'avoir un impact négatif sur les petites structures de prise en charge des personnes sans abri ?*
- *Faut-il prévoir un double système de normes (minimales et maximales) pour que les services aux personnes sans abri conservent la souplesse nécessaire (proposant des services aisément accessibles lorsque les conditions météorologiques sont particulièrement mauvaises) ?*
- *L'un des critères de qualité des services aux personnes sans abri tient à l'assurance d'une vraie participation de leurs usagers. Eprenez-vous des difficultés pour garantir celle des usagers des structures de prise en charge de l'exclusion liée au logement ? Ce critère est-il difficile à respecter, selon vous ?*

5.4 Mise en œuvre de la qualité

- *Pensez-vous que les services aux personnes sans abri de votre pays appliquent correctement les normes de qualité ?*
- *Selon vous, quels sont les principes clés à prendre en compte pour mettre en œuvre des démarches de qualité des services aux personnes sans abri ? (transparence, accompagnement, participation des usagers, réexamen permanent, compréhension du secteur de l'exclusion liée au logement, approche ascendante, etc.)*

6. Le rôle de l'Union européenne

OBJECTIF : Ce volet vise à identifier comment est perçu l'impact de la réglementation communautaire sur la prise en charge des personnes sans abri. Il se penche ensuite sur le rôle que l'Union européenne devrait jouer en termes de définition de critères communs de qualité.

6.1 Impact de la réglementation communautaire

- *Avez-vous été confronté à des situations où les règles communautaires ont eu un impact direct, positif ou négatif, sur le fonctionnement des services dans votre pays ?*
- *Etes-vous familier de la réglementation communautaire sur les marchés publics et les aides d'Etat ?*
- *Lorsqu'un ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne fréquente une structure de prise en charge des personnes sans abri dans votre pays, rencontrez-vous des difficultés liées à son (in)éligibilité à en bénéficier ?*

6.2 Cadre de qualité

- *Pensez-vous qu'un cadre européen de qualité des services de prise en charge (d'urgence) des personnes sans abri serait utile ?*
- *Pensez-vous que la FEANTSA ait un rôle à jouer en soutien du développement de la qualité des services aux personnes sans abri ? (par exemple à travers l'élaboration d'un ensemble de principes de qualité des services aux personnes sans abri)*



La FEANTSA est soutenu 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

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.

L'image en couverture, « Winter Forest », a été gracieusement fournie par Vision ImPossible du Royaume-Uni.

**European Federation of National Organisations
working with the Homeless, AISBL**

*Fédération Européenne des Associations Nationales
Travaillant avec les Sans-Abri, AISBL*

194, Chaussée de Louvain

1210 Brussels

Belgium

Tel: +32 (0)2 538 66 69

Fax: +32 (0)2 539 41 74

Email: information@feantsa.org

