



# **MPHASIS**

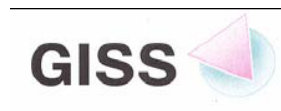
**Mutual Progress on Homelessness through Advancing and Strengthening Information Systems (Progrès mutuels sur le sans-abrisme en améliorant et renforçant les systèmes d'information)**

**Financé par la COMMISSION EUROPÉENNE  
DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances**

## **Comment améliorer les bases d'informations sur le sans-abrisme aux niveaux régional, national et européen**

**Document d'information pour guider les séminaires nationaux**

**Mai 2008**



La recherche et les actions du projet MPHASIS sont financées par la Commission européenne – la DG Emploi, affaires sociales, et égalité des chances sous le programme d’emploi et de solidarité sociale connu sous le nom de PROGRESS (VS/2007/0617 SI2.483181).

Principal contractant:  
Urbanisme et aménagement régional  
Université de Dundee  
Nethergate  
Dundee, DD1 4HN  
Écosse, Royaume-Uni

*Coordonnées des personnes à contacter:*

Bill Edgar: [w.m.edgar@dundee.ac.uk](mailto:w.m.edgar@dundee.ac.uk)

Barbara Illsley: [b.m.illsley@dundee.ac.uk](mailto:b.m.illsley@dundee.ac.uk)

Volker Busch-Geertsema: [vbg@giss-ev.de](mailto:vbg@giss-ev.de)

Matt Harrison: [matt.harrison@ris.org.uk](mailto:matt.harrison@ris.org.uk)

Peter Watson: [peter.watson@ris.org.uk](mailto:peter.watson@ris.org.uk)

Le contenu de ce rapport ne reflète pas nécessairement l’opinion ou la position de la Commission européenne, de la Direction générale pour l’emploi, les affaires sociales et l’égalité des chances de la Commission européenne.



## Table des matières

Objectif de ce document .....	5
<b>1 Sans-abrisme et exclusion liée au logement .....</b>	<b>7</b>
1.1 Les contextes nationaux et européen .....	7
1.2 Définition du sans-abrisme .....	8
<b>2 Stratégies d'information pour assurer le suivi du sans-abrisme .....</b>	<b>12</b>
2.1 Problèmes de gouvernance .....	12
2.2 Politiques basées sur des données factuelles – Développement d'un système d'information pour assurer le suivi des sans-abri .....	13
<b>3 Données sur les prestataires de services .....</b>	<b>14</b>
3.1 Bases de données sur les prestataires de services .....	14
3.1.1 Bases de données existantes sur les prestataires de services .....	15
3.1.2 Directives pour développer une base de données sur les prestataires de services ...	15
3.1.3 Conclusion .....	19
3.2 Systèmes d'enregistrement des usagers et des données .....	19
3.2.1 Introduction .....	19
3.2.2 Prestataires de services et collecte de données .....	19
3.2.3 Systèmes d'enregistrement des usagers .....	20
3.2.4 Présentation des systèmes analysés .....	20
3.2.5 Mise en oeuvre .....	23
<b>4. Données des registres de population, des recensements, d'études et d'autres services...27</b>	
4.1 Population sans domicile .....	27
4.1.1 Institutions de santé .....	27
4.1.2 Institutions pénitentiaires .....	28
4.2 Recensement et autres études .....	28
<b>5 Problèmes d'harmonisation .....</b>	<b>30</b>
5.1 Variables clés .....	30

5.2 Définitions harmonisées .....	33
6 Problèmes de mise en oeuvre.....	34
6.1 Développement d'une stratégie d'information pour assurer le suivi des sans-abri .....	34
6.2 Gestion de la collecte de données.....	35
6.3 Obstacles.....	36
7. Références.....	39

## Objectif de ce document

Ce document propose une synthèse de quelques idées émanant de la recherche financée par la Commission européenne sur la mesure du sans-abrisme (Edgar et al, 2007). La finalité de ce document est de fournir un cadre général qui alimentera, en principe, les discussions entre les acteurs avant et après le séminaire MPHASIS qui se tiendra dans chacun des 20 pays partenaires au fur et à mesure de l'avancée de ce projet.

Le rapport sur la mesure du sans-abrisme contient différentes recommandations destinées à renforcer la capacité des collectivités nationales à collecter des informations sur le sans-abrisme, identifiant les actions nécessaires aux niveaux national et européen. Celles-ci sont résumées ci-dessous, et il est attendu que les séminaires nationaux seront une étape importante dans de nombreux pays pour la mise en oeuvre de ces recommandations.

### *Recommandations au niveau national*

1. Préparer d'une stratégie d'information nationale pour le suivi du sans-abrisme développée en concertation avec tous les ministères et acteurs compétents.
2. Identifier (ou établir) un mécanisme ou une agence de coordination pour la collecte de données sur le sans-abrisme.
3. Adopter la définition harmonisée des situations de vie et du sans-abrisme proposée par le rapport comme cadre de base pour la collecte de données.
4. Adopter la série de variables clés standard proposée par le rapport ainsi que leur définition comme série de base de variables à utiliser pour la collecte de données.
5. Adopter une définition nationale des services aux sans-abri.
6. Créer et gérer un répertoire/une base de données des services en faveur des sans-abri.
7. Veiller à ce que l'aide financière aux prestataires de services aux sans-abri impose la fourniture de données de base anonymes sur les clients et, si nécessaire, prévoir un financement pour que cela soit le cas.
8. Mettre en place une stratégie de collecte de données à partir des systèmes d'enregistrement des usagers des prestataires de services.
9. Garantir la valeur ajoutée de la collecte de données pour les services et les personnes sans-abri.

### *Recommandations au niveau européen*

10. Encourager les États Membres à développer, dans le cadre de la stratégie européenne rationalisée pour la protection sociale et l'inclusion sociale, des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme.
11. Encourager les États Membres à identifier les progrès réalisés dans le développement de stratégies nationales et à vérifier une stratégie d'information sur le suivi du sans-abrisme est prévue.
12. Suivre les progrès des États Membres dans le domaine de systèmes d'enregistrement continu des usagers.
13. Encourager les offices nationaux de statistiques à adopter la définition harmonisée du sans-abrisme pour la collecte de données, tout en reconnaissant que des définitions alternatives peuvent être utilisées à des fins stratégiques.
14. Encourager les offices nationaux de statistiques à jouer un rôle de coordination dans la collecte

de données sur le sans-abrisme pour utilisation dans les initiatives à l'échelon européen.

15. Réduire les obstacles à la mise en place d'un suivi des informations sur le sans-abrisme (par exemple via l'utilisation du financement au titre du 7<sup>e</sup> Programme cadre, des fonds structurels et du programme de recherche européen).

## **1 Sans-abrisme et exclusion liée au logement**

Toute analyse des étapes nécessaires à l'amélioration de la base d'information sur le sans-abrisme doit être réalisée en parfaite connaissance des contextes politiques nationaux et européen dans lesquels cette discussion se déroule. Les participants doivent également s'entendre sur la nature et les causes du sans-abrisme et, plus précisément, sur la définition du phénomène. Ce chapitre vise à fournir ce contexte.

### **1.1 Les contextes nationaux et européen**

L'objectif de la collecte de données sur le sans-abrisme devrait être de fournir les informations nécessaires pour améliorer la prestation des services afin de prévenir et de réduire l'exclusion liée au logement. Les informations collectées sur les personnes sans domicile devraient être pertinentes pour informer les gouvernements nationaux et locaux qui, dans le cadre de la stratégie européenne sur l'inclusion sociale, devraient développer des stratégies pour :

- ◆ prévenir le sans-abrisme;
- ◆ lutter contre les causes du sans-abrisme;
- ◆ réduire la durée du sans-abrisme;
- ◆ réduire les effets négatifs sur les personnes sans domicile et leurs familles;
- ◆ assurer que les personnes précédemment sans domicile puissent pérenniser un logement indépendant.

Pour mettre en œuvre les objectifs politiques destinés à prévenir le sans-abrisme et à réduire son impact sur les ménages vulnérables, il convient de se procurer des informations qui reflètent la réalité du processus de l'exclusion liée au logement sous toutes ses formes.

Ainsi, la forme cachée du sans-abrisme devrait être visible pour les décideurs politiques et les prestataires de services. Dans cette optique, il convient de comprendre et de mesurer le sans-abrisme incluant la situation des personnes qui vivent dans des logements précaires, qui sont forcées à passer d'une situation inadéquate de logement à une autre, ainsi que de celles qui sont forcées à vivre dans des logements inhabitables selon les normes communément acceptées.

Si la finalité de la politique est de garantir que personne ne devrait dormir à la rue, il convient de collecter des informations pour assurer le suivi du nombre de personnes dormant à la rue, du nombre d'utilisateurs des services d'aide aux sans-abri, ainsi que du nombre de logements disponibles.

Lorsque les politiques visent à s'assurer que moins de personnes devraient être sans domicile, il convient d'obtenir des informations pour assurer le suivi du nombre total de ménages sans domicile, du nombre de personnes vivant dans des logements temporaires ou inadéquats, ainsi que du nombre de personnes menacées d'exclusion liée au logement.

Si d'aventure l'objectif politique est de prévenir le sans-abrisme, il est également important de rassembler des informations sur le nombre de personnes vulnérables aux expulsions et le nombre de personnes sur le point de quitter une institution sans disposer de logement. La prévention de l'exclusion liée au logement nécessite également la mise à disposition de logements permanents et durables pour les personnes précédemment sans domicile. Ainsi, il convient d'obtenir des informations sur le nombre de personnes sans domicile ayant accès à un logement accompagné.

La responsabilité pour les politiques, programmes et stratégies d'aide aux sans-abri diffère entre les États Membres. Par ailleurs, la relation entre les politiques d'aide aux sans-abri et les politiques de logement d'une part, et les politiques sociales ou les politiques d'accompagnement d'autre part,

varie également à travers l'Europe. Ainsi, les administrations nationales, régionales et locales ont toutes un rôle à jouer pour la collecte de données et l'utilisation de ces données pour contrôler et guider l'action politique. Alors que les politiques, dans certains pays, sont déterminées au niveau national, la responsabilité pour la mise en œuvre de ces politiques incombe au niveau local.

En mars 2006, le Conseil des Ministres a adopté le nouveau cadre pour le processus sur la protection sociale et l'inclusion sociale. Dans ce cadre révisé, trois nouveaux objectifs européens communs sur l'inclusion sociale ont été adoptés, incluant l'objectif de

« garantir l'accès pour tous aux ressources, droits et services nécessaires pour la participation dans la société, prévenant et combattant l'exclusion, et luttant contre toute forme de discrimination menant à l'exclusion. »

Sept grandes priorités politiques dans le domaine de l'inclusion sociale ont été soulignées par les pays européens dans leur Plan d'action national sur l'inclusion sociale (rapport conjoint, 2006). La priorité 5 stipule :

« Assurer un logement décent: Dans certains États Membres, l'accent est placé sur l'amélioration des standards du logement; dans d'autres, sur la nécessité de lutter contre la pénurie de logements sociaux pour les groupes vulnérables. Plusieurs États Membres développent actuellement des approches plus intégrées pour lutter contre le sans-abrisme. »

## **1.2 Définition du sans-abrisme**

La difficulté de définir le sans-abrisme joue sur la capacité des gouvernements à répondre de manière efficace et appropriée à ce phénomène sociétal. Bien que la compréhension du sans-abrisme varie d'un pays européen à l'autre et évolue au cours du temps, il est possible d'identifier, de manière cohérente, différentes situations de vie de personnes sans domicile. La conférence européenne des statisticiens (UNECE/EUROSTAT, 2006) établit une distinction entre les logements conventionnels, les logements collectifs et d'autres logements ou les logements non conventionnels. Cette compréhension est adaptée ici pour fournir un résumé des situations de vie, dont la plupart peut être considérée comme des situations de sans-abrisme, de risque de sans-abrisme ou d'exclusion liée au logement (voir tableau 1, p10).

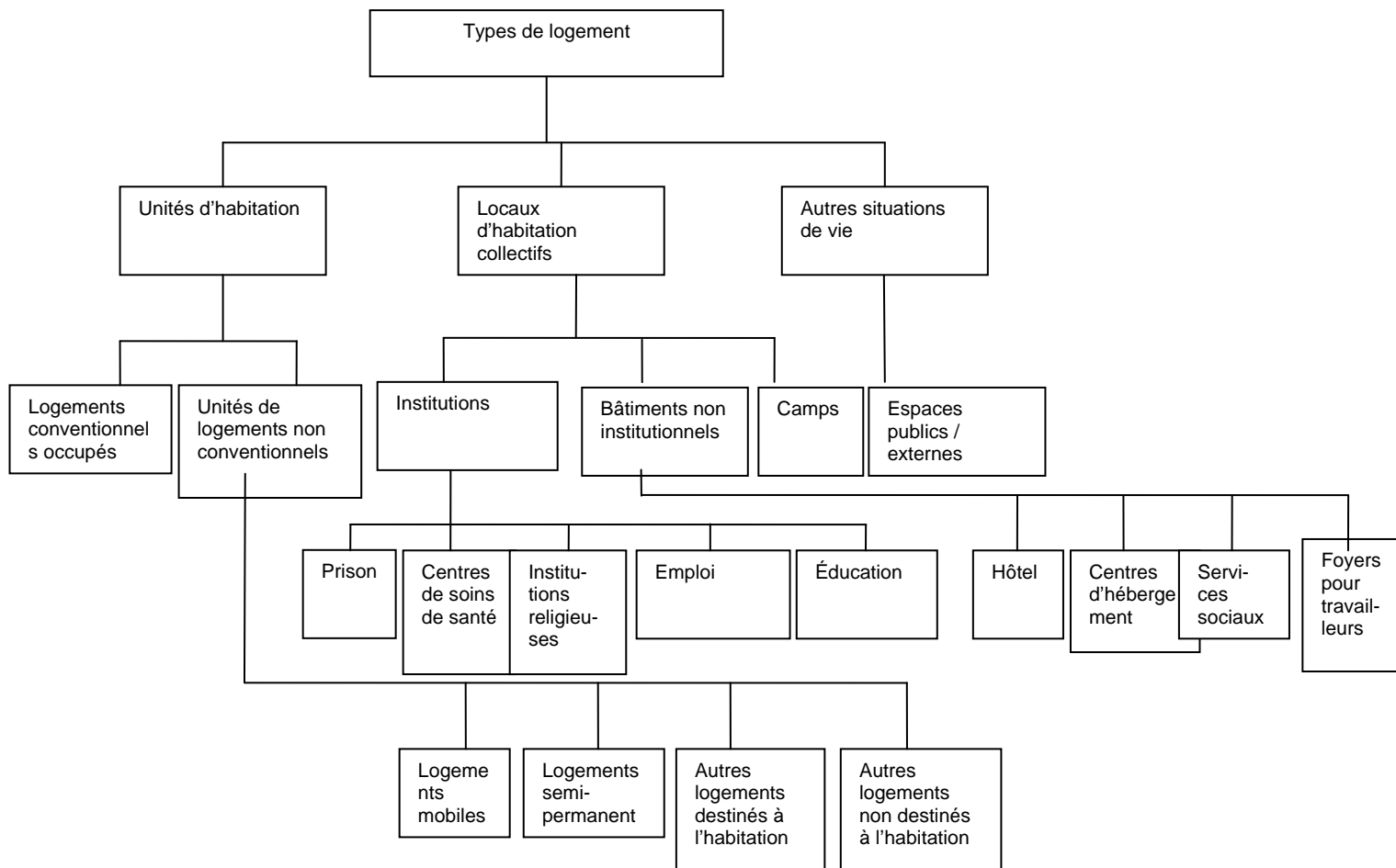
Ainsi, alors que l'on peut définir et convenir d'une typologie des situations de vie et que celle-ci peut être logiquement appliquée aux différents pays, il est plus difficile de définir ce que l'on entend par sans-abrisme. Cela s'explique en partie par le fait que le phénomène du sans-abrisme peut être interprété à partir de différentes perspectives politiques. Par conséquent, les personnes concernées sont les publics vulnérables au sein du marché du logement (et qui ne peuvent avoir accès à un logement décent ou abordable). Toutefois, cela concerne également les personnes vivant dans des institutions à cause de politiques gouvernementales (faute d'investissement par exemple dans les services communautaires de la santé mentale). Cela peut également être interprété comme un problème de logement ou un problème d'aide sociale, et a également des conséquences pour les politiques de santé et les politiques judiciaires.

Il est également difficile de comptabiliser le nombre de personnes sans domicile dans la mesure où celles-ci n'ont de cesse de changer leur situation de vie au cours du temps en réponse aux changements de leurs situations personnelles et aux actions du gouvernement. Par ailleurs, si la finalité est de contrôler l'impact des politiques, il est parfois nécessaire de dénombrer les personnes qui ne sont plus sans domicile grâce à la mise en œuvre de telle initiative politique (comme par exemple l'investissement dans le logement accompagné).

Par conséquent, il est possible d'adopter une définition assez large qui reflète le processus du sans-abrisme dans la mesure où les personnes passent d'une situation de vie à une autre. La typologie ETHOS développée par la FEANTSA représente une typologie de l'exclusion liée au logement au sens large. De même, il est possible d'élaborer une définition plus étroite du sans-abrisme qui pourrait être essentielle pour réaliser des collectes de données régulières et cohérentes. Cette définition est particulièrement importante si l'objectif est de produire une mesure comparative du sans-abrisme. La recherche sur la mesure du sans-abrisme (Edgar et al, 2007) a identifié une définition assez étroite qui pourrait convenir à la collecte de données (voir tableau 2, p11).

Une phase initiale du processus d'amélioration de la collecte de données sur le sans-abrisme est l'analyse et l'adaptation de cette définition dans le contexte national (ou régional). Il est important que les concepts élargis de la définition soient bien compris et que la base conceptuelle de la construction de la définition reflétant le processus de l'exclusion liée au logement sous toutes ses formes soit prise en considération. Il est également nécessaire d'assurer que la nomenclature opérationnelle et la terminologie reflètent les domaines politiques nationaux. Enfin, il est important que la définition soit adoptée par tous les acteurs clés. Au rang de ces acteurs figurent tous les ministères clés du gouvernement (aux niveaux national et régional). En outre, les bonnes pratiques suggèrent que les ministères en charge du logement, des services sociaux, de la santé, de l'emploi, du système pénal et de l'immigration pourraient tous avoir un rôle à jouer. Cela inclura également les principaux prestataires de services, en particulier ceux dont la collecte de fonds provient principalement des dépenses publiques ou de la réglementation.

**Tableau 1 Définition succincte des situations de vie**



Source: Adapté de UNECE/EUROSTAT 2006

**Tableau 2 Définition harmonisée de l'exclusion liée au logement**

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition
1	Personnes vivant dans la rue	1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
2	Personnes en hébergement d'urgence	2	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui passé fréquemment d'un type d'hébergement à un autre
3	Personnes en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand la période de séjour est inférieure à un an <sup>1</sup>
4		Logement provisoire		
5		Hébergement de transition avec accompagnement		
6		Foyer d'hébergement destiné aux femmes		
4	Personnes vivant dans des institutions	7	Institutions médicales	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes vivant dans des logements non conventionnels à cause du manque de logement	9	Mobile homes	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas la place de résidence habituelle de la personne
		10	Construction non conventionnelle	
		11	Habitat provisoire	
6	Personne sans domicile vivant dans des logements temporaires conventionnels avec de la famille et des amis (par manque de logement)	12	Logement conventionnel, mais n'est pas la place de résidence habituelle de la personne	Lorsque l'hébergement est utilisé par manque de logement et n'est pas la place de résidence habituelle de la personne

Source: Edgar et al, 2007

<sup>1</sup> La période d'un an a été choisie pour rester cohérent avec les recommandations de recensement de l'UNECE/EUROSTAT

## 2 Stratégies d'information pour assurer le suivi du sans-abrisme

L'information est la base du développement, de la mise en oeuvre et du suivi des politiques d'aide aux sans-abri. Par conséquent, il convient de disposer, à tous les niveaux d'élaboration de politiques, d'informations fiables sur le sans-abrisme pour le développement d'une action stratégique, la gestion organisationnelle et l'évaluation de projets. Les discussions sur la responsabilité pour la collecte de données sur le sans-abrisme doivent ainsi être considérées dans le cadre du développement et de la mise en oeuvre de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme. La collecte de données sur le sans-abrisme est plus efficace lorsqu'elle est développée dans le cadre d'une stratégie intégrée pour combattre et prévenir le sans-abrisme. De cette façon, la stratégie de lutte contre le sans-abrisme guide la procédure de la collecte de données et garantit que les politiques sont basées sur des données factuelles.

### 2.1 Problèmes de gouvernance

Les fondements actuels du débat européen sur les stratégies de lutte contre le sans-abrisme soulignent la nécessité de:

- ◆ développer des politiques stratégiques nationales sur le sans-abrisme qui impliquent tous les acteurs clés, incluant tous les ministères clés ;
- ◆ identifier des méthodologies pour la mise en oeuvre locale de politiques ;
- ◆ avoir une responsabilité claire pour la coordination et la mise en oeuvre ;
- ◆ avoir des objectifs et des méthodologies claires pour comparer les résultats avec des informations fiables ;
- ◆ avoir des politiques basées sur des données factuelles.

Par conséquent, un principe clé de l'implication de l'État dans la collecte de données est que celle-ci devrait être intégrée dans le cadre de la stratégie (nationale ou régionale) de lutte contre le sans-abrisme. Ainsi, une stratégie sur le sans-abrisme devrait inclure une stratégie d'information pour le suivi du sans-abrisme. Lorsque la responsabilité pour le développement de stratégies sur le sans-abrisme incombe aux collectivités régionales ou locales, le gouvernement central se doit d'améliorer la capacité et la compétence de ces collectivités pour gérer la collecte d'informations sur l'exclusion liée au logement. Par exemple, le récent examen par les pairs sur la stratégie nationale norvégienne pour prévenir le sans-abrisme révèle qu'un organisme de coordination (la Banque du Logement) était responsable de la coordination, la mise en oeuvre et la promotion de la stratégie (Edgar, 2006). Un aspect de ce rôle inclut de renforcer les pouvoirs des municipalités, l'organisation de réseaux régionaux et locaux, ainsi que la mise en oeuvre de forums pour améliorer les capacités des autorités municipales pour mener à bien la stratégie.

Tous les différents ministères gouvernementaux au niveau national (ou régional) ont un rôle à jouer, tant pour le développement et la mise en oeuvre de stratégies sur le sans-abrisme que pour la collecte de données nécessaires pour assurer le suivi des progrès effectués. Dans quelques pays, les instituts nationaux ou régionaux des statistiques ont été impliqués dans la collecte de données sur l'exclusion liée au logement (comme la France, l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne). Alors qu'il n'est pas nécessaire que la production de ces données soit directement organisée et réalisée par le biais des instituts nationaux des statistiques, ceux-ci devraient être consultés afin de garantir la qualité et la fiabilité des données nationales.

Chaque phase de la mise en oeuvre d'une stratégie d'information pour le suivi du sans-abrisme implique différents coûts qui peuvent être identifiés et budgétisés. L'autorité nationale doit évaluer les coûts de chaque phase de la mise en oeuvre de la stratégie, tant pour le gouvernement que pour les prestataires de services. Ces coûts doivent être budgétisés pour toute la durée de la mise en oeuvre

de la stratégie. Il en va de même pour les coûts de revenu annuels. Alors qu'un financement adéquat est nécessaire pour garantir le succès de la mise en œuvre de la stratégie d'information, les coûts devront être imputés aux bénéfices directs et indirects du suivi des informations sur l'exclusion liée au logement.

## **2.2 Politiques basées sur des données factuelles – Développement d'un système d'information pour le suivi des sans-abri**

On a affirmé (Edgar et al, 2007) qu'une stratégie de lutte contre le sans-abrisme se doit de développer une stratégie d'information pour assurer le suivi du sans-abrisme. Étant donné la diversité des sources d'information qui pourraient être disponibles, la recherche est nécessaire au niveau national pour définir la nature et l'utilisation des informations ainsi que la manière avec laquelle ces différentes sources peuvent être combinées et utilisées simultanément. Cela devrait faire partie du développement de la stratégie sur le sans-abrisme.

La première étape pour développer une stratégie d'information sur le sans-abrisme devrait être l'analyse des sources d'information disponibles par rapport aux différentes catégories de personnes sans domicile et de personnes à risque (par exemple les personnes hébergées en institutions ou logées dans des logements précaires ou inadéquats) par rapport à la définition de l'exclusion liée au logement utilisée pour la stratégie. Cette phase devrait impliquer l'analyse des sources administratives, des études, ainsi que de la nature, de la disponibilité et de la fiabilité des informations. Cet examen devrait inclure les systèmes d'information utilisés par les prestataires de services.

La stratégie sur le suivi du sans-abrisme devrait contenir des décisions relatives à la méthodologie qu'il convient d'adopter par rapport aux informations dans les différents domaines.

Une décision clé, qui devrait impliquer tous les acteurs compétents, devrait être prise au niveau de la définition du sans-abrisme qui devrait être clairement élaborée. Cela pourrait impliquer une définition élargie où l'accent politique est placé sur la prévention, dans la mesure où les personnes à risque seraient incluses dans ce contexte. La définition harmonisée des situations de vie recommandée par la conférence des statisticiens européens devrait jeter les premières pierres de la collecte de données (voir tableau 2 ci-dessus, p11).

Il convient de sélectionner les services à inclure dans la collecte de données des prestataires de services. La stratégie d'information devrait également déterminer la méthodologie et la responsabilité pour le développement et la mise à jour de la base de données sur les prestataires de services.

Qui plus est, il faut déterminer les informations qui sont essentielles pour le suivi. Les variables clés citées plus bas (tableau 5, p31) représenteront probablement les principales informations nécessaires. Il convient de confirmer la définition de ces variables afin de garantir une cohérence dans la collecte de données entre les différentes régions et au cours du temps. Dans ce contexte, l'institut national des statistiques devrait être consulté concernant les protocoles d'Eurostat ayant été développés afin d'harmoniser les concepts, définitions et classifications.

Il est important de définir clairement le type de données requises pour le suivi. La distinction entre les données d'effectif, de flux et les données de prévalence doit être parfaitement comprise pour planifier des procédures de collecte de données. Par exemple, l'enregistrement de données dans les registres d'usagers lors de l'arrivée ou du départ du service est essentielle pour collecter des informations, tant pour l'effectif que pour le flux.

Alors que l'objectif devrait être de collecter des données à l'échelon national, cela ne sera pas toujours possible ou rentable. De fait, il pourrait être nécessaire de l'appliquer progressivement à

l'échelon régional. Par conséquent, la définition d'un ordre de priorité pour les régions couvertes est une décision clé pour la mise en oeuvre de la collecte de données des prestataires de services. Dans ces situations, il est recommandé que le registre des prestataires de services soit toujours développé pour couvrir l'ensemble du pays. Cela permettra d'établir des estimations en utilisant l'analyse de l'offre. Cette manière de procéder facilitera l'introduction échelonnée et pourrait permettre des estimations du sans-abrisme pour les régions sous-nationales au niveau national.

Le projet pour le recensement de 2011 devrait prendre en considération l'utilisation pouvant être faite des données des registres de population et la méthodologie pour le comptage de la population sans domicile (ou du moins la partie de la population sans domicile vivant dans des situations de vie collectives et des logements non conventionnels). Pour le projet de recensement, il convient d'examiner si les données de base peuvent être collectées pour certaines catégories de personnes sans domicile (comme les personnes vivant chez des proches ou des amis ou partageant leur logement involontairement). Par ailleurs, le projet pour les études sociales nationales devrait analyser si les modules rétrospectifs sur le sans-abrisme peuvent être incorporés (voir le module incorporé dans l'étude EU-SILC et dans l'étude de l'Audit Urbain).

La stratégie d'information devrait également analyser la valeur et l'utilisation pouvant être faite des données administratives. Par exemple, les archives des tribunaux concernant les ordres d'expulsion, les archives de prison concernant les dates de libération ou les archives des hôpitaux concernant les dates de sortie sont toutes importantes pour les aspects de la définition du sans-abrisme élaborée plus haut.

Il est évident que le sans-abrisme est un des aspects permettant d'évaluer l'efficacité du fonctionnement du marché du logement. L'évaluation des besoins en matière de logement est un composant clé de la planification dans bon nombre de pays européens. Par ailleurs, sous les programmes d'inclusion sociale, la mise à la disposition des personnes vulnérables d'un accompagnement destiné à leur permettre de vivre de manière indépendante dans la société implique également l'utilisation d'informations sur les usagers destinées à prévoir et à assurer le suivi des services. La stratégie d'information pour assurer le suivi du sans-abrisme assurerait la compatibilité et la coordination de ces méthodologies de planification.

Cette stratégie d'information devrait alors avoir comme objectif principal l'identification des étapes et des procédures nécessaires pour la mise en oeuvre et la gestion de bases de données sur les prestataires de services et des registres des usagers. Les sections suivantes résument les procédures recommandées à cette fin.

### 3 Données sur les prestataires de services

#### 3.1 Bases de données sur les prestataires de services

Un élément clé de la recherche réalisée en vue de mesurer l'exclusion liée au logement était de rassembler des données sur des services d'aide aux sans-abri et d'établir des bases de données sur les prestataires de services. Dans la mesure où ces services sont en contact avec les personnes sans domicile – certains services logent également ces personnes - ils peuvent fournir des statistiques essentielles sur le nombre et les caractéristiques de celles-ci, et peuvent également fournir un accès aux usagers que les chercheurs pourraient inclure dans les études. Pour collecter des données sur les services destinés à mesurer l'exclusion liée au logement, il est nécessaire de déterminer les types de services qu'il convient de prendre en considération. Par conséquent, il convient de développer une base de données afin de conserver les informations pertinentes les concernant, de sorte que les variables de données puissent être rassemblées par le biais des registres d'usagers ou des études.

En analysant les exemples de bases de données et de répertoires existants sur les services d'aide aux sans-abri ayant été mis en place pour la recherche et pour d'autres objectifs dans les différents pays de l'UE, il est possible de proposer des méthodologies appropriées pour que les autorités nationales créent et maintiennent une base de données de ces organisations, incluant une analyse des données nécessaires, la gestion, la documentation et les problèmes informatiques.

En plus de fournir des données destinées à la mesure, les bases de données sur les prestataires de services peuvent être la source de meilleures politiques, du financement de décisions et de la planification de services pour aider les personnes sans domicile. Elles peuvent également contribuer à identifier les manquements au niveau de la prestation de services, éviter la répétition de services, et promouvoir les bonnes pratiques et la mise en réseau parmi les prestataires de services. Par conséquent, ces bases de données peuvent avoir des fonctions multiples et être rentables, en plus d'apporter des bénéfices considérables pour différents publics, en particulier pour les personnes sans domicile à proprement parler.

### **3.1.1 Les bases de données existantes sur les prestataires de services**

Il existe de nombreux exemples de bases de données sur les prestataires de services d'aide aux sans-abri dans différents pays de l'UE. La plupart a été publiée au cours de ces 5 dernières années et a démontré la faisabilité de telles ressources. Dans nombre de pays, cet ensemble de données contribue dans une certaine mesure à donner des détails sur de nombreuses organisations qui peuvent fournir des données.

Les bases de données ou les répertoires varient en termes d'étendue et de qualité, incluant ces quatre principales caractéristiques :

- ◆ Objectif et public (études sur le sans-abrisme, registres de financement et/ou outils de référence)
- ◆ Éditeurs (gouvernement national ou régional, municipalités ou ONG)
- ◆ Étendue géographique (au niveau local – incluant les capitales – niveau régional ou national)
- ◆ Couverture de différents types de services (spécialisés et non spécialisés, résidentiels et non résidentiels, publics, municipaux ou des collectivités locales, d'ONG ou de sociétés privées, etc.)
- ◆ Niveau de pertinence des détails sur les services et les données recherchées
- ◆ Qualité des données et utilisabilité
- ◆ Méthode de recherche et fréquence des mises à jour
- ◆ Disponibilité et accessibilité publique des données

### **3.1.2 Directives pour développer une base de données sur les prestataires de services**

En analysant les bases de données actuelles sur les prestataires de services, il est possible de mettre en place une procédure flexible comportant sept phases pour que les autorités nationales mettent au point une base de données sur les services d'aide aux sans-abri, dont les quatre premières sont brièvement expliquées :

*1. Évaluation de toutes les bases de données existantes ou de tous les répertoires basés sur les caractéristiques citées plus haut*

Dans la mesure où le développement d'une base de données n'est pas sans engendrer de risques majeurs, il vaut mieux déterminer en premier lieu l'étendue des ressources existantes et, ensuite, analyser si des données existantes sur les services peuvent être incorporées ou réutilisées. Il est

utile de contacter les gouvernements nationaux et régionaux, les organismes de financement, les ONG nationales chargées de la coordination, les organisations de recherche, les municipalités régionales et locales, les ONG locales et les grands prestataires de services dans les régions ou agglomérations où le sans-abrisme a de grandes chances d'être plus prévalent. En particulier dans les régions ou les pays où les données font défaut, il pourrait être utile d'analyser les ressources présentes dans d'autres pays voisins ou similaires.

## *2. Conditions et spécifications*

Un inventaire des conditions de projet peut être rédigé pour couvrir les caractéristiques citées plus haut (objectif, étendue, couverture, données à collecter, etc.) et les besoins en personnel (incluant la gestion de projet, les compétences informatiques, la recherche et les compétences administratives). Les conditions du projet devraient également prendre en compte la méthodologie pour la collecte de données, les problèmes informatiques, la mise à jour des données et l'accès aux données.

Il devrait également y avoir une série recommandée minimale de données clés sur les services (données de niveau 1) afin de faciliter la mesure du sans-abrisme. Le rassemblement de ces détails pour la recherche et l'échantillonnage permet un contact efficace avec les organismes, ainsi qu'une évaluation du public cible, des services prestés et de l'étendue des données sur les usagers pour faciliter la mesure du sans-abrisme. D'autres données facultatives (niveaux 2 et 3) pourraient être rassemblées selon les besoins, les objectifs et les publics des bases de données. Les données de niveau 2 sont des informations plus détaillées particulièrement importantes pour les références (charges pour les services, le transport, le personnel, etc.) et les données de niveau 3 sont des informations pour l'analyse de la prestation des services d'aide aux sans-abri (financement, qualité et résultats).

**Tableau 3**

DONNÉES DE NIVEAU 1	
Détails de l'organisation	
Nom de l'organisation/du service	Les organisations qui proposent des services multiples peuvent nécessiter des entrées différentes et séparées.
Coordonnées (téléphone, fax, courriel, site Web)	Il peut s'agir de l'adresse du siège central plutôt que de l'adresse du service en soi. Certaines adresses sont confidentielles et certains services ne sont que téléphoniques.
Adresse de référence (téléphone, fax, courriel)	Si différente de l'adresse ci-dessus. Ces données sont nécessaires si elles sont publiées à des fins de référence
Lieu du service	Ville, municipalité, région ou autre.
Type d'organisation	Service spécialisé ou non spécialisé pour les sans-abri, service municipal, ONG, organisation privée, etc.
Détails sur les usagers	
Public cible	Incluant l'âge, le sexe, ou autre spécification.
Région couverte	Certains services, en particulier les centres d'hébergement et les centres de jour ne limitent pas forcément leurs services à une région déterminée. Différentes organisations peuvent également couvrir différentes régions partageant des similitudes (zone géographique, frontières municipales ou le domaine de compétence des organismes de financement).
Détails sur les services	
Objectifs du service	Urgence, intérim, provisoire ou hébergement spécialisé, centre de jour, services pour les personnes les plus défavorisées. Basés sur la classification des services utilisés
Critères d'accès	En personne ou orientation vers un organisme, centre de jour, etc.
Période de séjour	Durée de séjour maximale pour les services d'hébergement.
Accompagnement proposé	Cela peut être une description et/ou peut impliquer un système de codes pour décrire les différentes formes d'accompagnement proposées.
Heures d'ouverture/présence du personnel	Heures d'ouverture pour les services non résidentiels, présence du personnel pour l'hébergement.
Type de logement	Nombre de dortoirs, chambres communes ou seules, ou appartements.
Nombre de lits	Nombre total
Accès des usagers au logement	Couvre-feu, obligation de quitter le service pendant la journée.
Taux d'occupation ou utilisation	Taux moyens d'occupation pour les services d'hébergement, nombre de services proposés par semaine et/ou nombre et type d'usagers utilisant les services

### 3. Ressources et financement

L'estimation des coûts pour la mise au point de bases de données de différentes tailles concernant les services d'aide aux sans-abri met en lumière l'abordabilité relative et la rentabilité de l'opération, en particulier après l'évaluation initiale des coûts.

Pour mettre en place une petite base de données englobant les coordonnées de 50 services, il faut prévoir environ 4 à 5 semaines de travail (24 jours), ainsi que deux semaines (7 jours) tous les ans pour garder les données à jour et tenir à jour la base de données.

Pour une base de données moyenne composée de 500 services, le coût en termes de journées de travail serait de 4 mois de travail à plein temps (79 jours), et environ 5 semaines de travail (27 jours) tous les ans pour garder les données à jour et tenir à jour la base de données.

Pour une grande base de données composée de 2500 services, le coût impliquerait environ 56 semaines de travail (282 jours) pour sa création ou, par exemple, 3 employés travaillant à plein temps pendant 4 mois. Quelques 5 mois de travail (94 jours) seraient nécessaires tous les ans pour garder les données à jour et tenir à jour la base de données.

Pour publier une base de données en ligne ou en format papier sur les prestataires de services, il faut prévoir des coûts additionnels, et ces surcoûts ont également été estimés.

#### *4. Missions du projet et calendrier*

Les points suivants sont les principales étapes pour développer la base de données et son contenu, certaines étapes pouvant être effectuées simultanément :

- ◆ Spécifier la structure des données, les codes et les domaines en termes de longueur
- ◆ Mettre au point la base de données des contacts pour rechercher les services et introduire les coordonnées des services
- ◆ Concevoir des outils de recherche (questionnaires, entretiens téléphoniques)
- ◆ Réaliser des recherches (envoi des questionnaires) et courir après les services qui ne répondent pas
- ◆ Rédiger et publier les entrées sur les services

Si la base de données doit également être disponible en format papier ou en ligne, il faudra inclure au nombre des tâches le développement et l'essai du site Web, la création de la base de données sous forme de livre ou l'utilisation de la publication assistée par ordinateur pour créer un répertoire en format papier, l'impression du répertoire, le lancement du répertoire et/ou du site Web, la commercialisation et la distribution.

Selon l'ampleur du projet, le format et le personnel disponible, il convient généralement de prévoir un minimum de trois mois pour développer une base de données et rassembler les données sur les services. Si les données doivent être disponibles en format papier, il faut prévoir deux mois supplémentaire (ce qui fait un total de 5 mois) pour développer des systèmes de production de livres, la réalisation du livre en soi et l'impression. Si les données doivent être disponibles en ligne, il faut prévoir en tout 6 à 8 mois pour concevoir et mettre en oeuvre une base de données en ligne basique mais consultable sur les services.

Les trois dernières étapes sont :

#### *5. L'utilisation et la diffusion de la base de données*

#### *6. La mise à jour des données*

#### *7. L'évaluation de la base de données*

### **3.1.3 Conclusion**

Le suivi de ces directives faciliterait le succès d'une base de données sur les services d'aide aux sans-abri qui contribuerait au rassemblement de variables standard de données émanant d'études ou de registres d'usagers de prestataires de services. La mise en place d'une base de données sur les prestataires de services peut être encore plus rentable si celle-ci peut être consultée afin que les prestataires de services et les personnes sans domicile à proprement parler puissent en profiter.

Il est très intéressant d'utiliser, dans la mesure du possible, toutes les sources existantes de données et d'adopter une approche échelonnée par étapes (accorder la priorité au développement de bases de données pour les capitales et autres grandes villes et conurbations), pour ensuite se diriger vers le développement de bases de données nationales qui nécessitent des ressources plus importantes.

Alors que les autorités publiques nationales seront nécessaires pour soutenir - si pas contribuer à son financement - le développement d'une ressource nationale, elles ne voudront peut-être pas la développer elles-mêmes. Toutefois, elles voudront peut-être commanditer un organisme (un institut de recherche, une société de consultance, une ONG ou une autre organisation similaire) qui possède les connaissances nécessaires sur la prestation de services d'aide aux sans-abri, ainsi que la recherche et les compétences technologiques nécessaires.

## **3.2 Registre d'usagers et systèmes d'enregistrement des données**

### **3.2.1 Introduction**

Nombre de prestataires de services détiennent des informations sur leurs usagers dans des bases de données ou des systèmes informatisés d'enregistrement des usagers. Ces systèmes ont été développés au cours du temps pour répondre à différents objectifs, et utilisent différentes technologies informatiques. Certains registres d'usagers ont été développés à partir de systèmes existants en format papier alors que d'autres ont été développés dès le départ sur ordinateur. Nos recherches ont démontré l'utilisation de nombreux exemples de systèmes d'enregistrement des usagers et ceux-ci deviennent de plus en plus courants. Nous pensons que cette tendance se poursuivra et mettra en exergue dans nombre de cas la manière la plus productive de collecter dans le futur des données sur les prestataires de services.

### **3.2.2 Prestataires de services et collecte de données**

Les ONG qui proposent des services pour les personnes sans domicile sont organisées de différentes manières sur le plan régional et sur le plan national, ce qui a, du moins dans certains pays, un impact considérable sur la disponibilité des systèmes harmonisés de registres des usagers. Pour les organisations nationales avec des antennes locales, il pourrait être beaucoup plus facile de normaliser les données et les méthodologies d'enregistrement des usagers que ce n'est le cas pour les organisations nationales ou régionales qui agissent en qualité de fédération, ayant comme membres des entités locales complètement ou partiellement indépendantes.

Les données sur les usagers sont collectées à différentes fins, telles que démontrer le processus d'accompagnement et de prestation de services, ou fournir des informations pour les organismes de financement ou encore alimenter la recherche publique et (parfois) scientifique. Certains systèmes (mais pas tous) sont conçus pour répondre à tous les objectifs. Dans certains cas, les exigences des organismes de financement se sont avérées être le moteur de la mise en place de systèmes normalisés d'enregistrement des usagers.

### 3.2.3 Systèmes d'enregistrement des usagers

Exemples de systèmes d'enregistrement des usagers qui ont été étudiés et analysés dans différentes recherches :

- ◆ Systèmes Regas et Clever d'enregistrement des usagers (Pays-Bas)
- ◆ Système d'enregistrement des usagers Dublin Link (Irlande)
- ◆ Link (Royaume-Uni)
- ◆ CHAIN (Royaume-Uni - Londres)
- ◆ Système commun de suivi (Royaume-Uni - Écosse)
- ◆ Système d'enregistrement des usagers Supporting People (Royaume-Uni - Angleterre)
- ◆ Ensemble de données basiques AG STADO (Allemagne)
- ◆ Système baptisé « Tellus » des CAW (Belgique)
- ◆ NewPeopleVison (République tchèque)
- ◆ Système de la Naděje EK (République tchèque)

### 3.2.4 Panorama des systèmes analysés

L'analyse des systèmes d'enregistrement des usagers utilisés dans différents pays a illustré la gamme de thématiques que les autorités nationales doivent prendre en considération lors du développement de méthodologies destinées à rassembler ou regrouper des statistiques sur l'exclusion liée au logement en utilisant les registres d'usagers. Cette section souligne les enseignements tirés de ces systèmes qui peuvent éclairer la méthodologie proposée pour les autorités nationales.

#### Responsabilité pour le développement du système

Le rôle de l'autorité nationale chargée de développer le système diffère considérablement selon l'obligation de prendre part au système.

Ainsi, lorsque la participation est obligatoire, le développement de systèmes est généralement financé par le ministère en charge du gouvernement central. Cela signifie que les thématiques clés de la définition de données et de la protection de données peuvent être déterminées au niveau national. Toutefois, cette approche doit être considérée en regard des besoins des organismes participants qui doivent, au demeurant, être consultés tout au long du développement du système. Ce système est moins flexible concernant l'inclusion des systèmes de saisie de données dans les besoins des organismes en matière de gestion ou de planification des informations.

Lorsque la participation est volontaire, le ministère en charge subventionne le développement ou se contente de se concentrer sur le collationnement des données issues de systèmes développés en dehors du contrôle gouvernemental et de financer l'analyse de ces données agrégées.

#### Services couverts par les systèmes

Les systèmes d'enregistrement des usagers couvrent souvent différents types de services. Un problème spécifique est la présence en nombre d'usagers dans des services à court terme et à bas seuil. Dans ces services, le temps fait souvent défaut, et le personnel disponible n'est pas assez nombreux pour collecter des données sur les personnes qui ne restent qu'une ou deux nuits. Certains de ces services préconisent également un principe d'anonymat afin de fournir des services aux personnes qui n'ont pas de documents en règle ou qui se sentent découragées par les procédures administratives requises dans d'autres services. Cette manière de procéder pourrait également être liée à des questions de financement et à d'autres problèmes de saisie de données et de répétition de données qui doivent être résolus pour collecter des informations précises sur cette catégorie d'usagers. Ceci dit, le fait que certains systèmes collectent ces données montre qu'il est possible de

résoudre ces problèmes. Seuls quelques systèmes sont utilisés pour collecter des informations sur les centres d'hébergement pour les survivants de la violence domestique. Il s'agit encore une fois d'un problème de financement et de politique plutôt que d'un problème logistique de saisie de données. Alors que des facteurs supplémentaires doivent être pris en considération pour la confidentialité des données et l'accès aux données (voir plus bas), il n'y a pas de problème technique distinct entravant l'utilisation de systèmes d'enregistrement d'usagers pour cette catégorie d'usagers.

### **Développement de systèmes logiciels**

Deux approches distinctes peuvent être identifiées dans le développement de logiciels pour ces registres d'informations sur les usagers.

Premièrement, les données sont extraites de systèmes commerciaux ayant été développés et commercialisés pour la gestion des services sociaux ou la gestion des logements. C'est le cas de l'approche allemande, et cela a également jeté les premières pierres du système néerlandais Regas. Ces systèmes permettent l'extraction d'informations sur les usagers afin que celles-ci soient analysées, soit via l'utilisation d'un programme d'extraction, soit via l'accès à un module spécifique au sein du programme.

Deuxièmement, certains systèmes sont développés spécifiquement pour la saisie de données sur les usagers ou pour le suivi des données sur les usagers. Au nombre de ceux-ci figurent des systèmes développés en interne par des ONG (SAW et Nadeje), ceux commandités et financés par le gouvernement (Supporting People), et ceux commandités par les ONG auprès de sociétés de logiciels – illustrés par le système néerlandais Clever et le système britannique Dublin Link. Leur spécificité est d'être des systèmes taillés sur mesure qui permettent des modules supplémentaires pour répondre aux exigences des usagers.

### **Fonctionnalité**

Les programmes doivent s'assurer que la facilité d'introduction des données ne se fasse pas au détriment de la qualité des données. Les systèmes analysés sont soit des interfaces Windows, soit des interfaces en ligne qui utilisent des menus déroulants et des boutons d'option pour permettre l'introduction de données précodées. Deuxièmement, les programmes peuvent améliorer la qualité des données en permettant la validation des données et l'établissement d'un rapport d'erreurs lors de l'introduction des données. Bon nombre des programmes analysés permettent également une deuxième étape de validation lors de l'exportation des données, lorsque le personnel du centre de calcul des données peut résoudre les problèmes de données avec le personnel chargé de l'introduction des données. Enfin, les programmes offrent des solutions simples pour exporter les données dans les formats convenus.

### **Protection des données**

Alors que tous les systèmes sont conformes aux exigences nationales sur la protection des données, l'approche par rapport à la protection des données varie, surtout en regard de l'agrégation des données sur le plan national. Le système allemand est le plus rigide, dans la mesure où il ne permet l'exportation de données agrégées que pour l'analyse au niveau national. Cette méthode entrave fortement l'analyse et l'utilisation des données. Tous les autres systèmes permettent l'analyse individuelle des enregistrements via l'utilisation de routines de données anonymes. Des identificateurs uniques peuvent être générés par le système ou par la création d'un nombre unique (basé sur une combinaison du nom de famille, des initiales, du sexe et de la date de naissance). Aucun des systèmes révisés ici n'utilisait le numéro de registre national ou le numéro d'assurance comme identificateur unique, même si cette approche est utilisée dans d'autres systèmes.

Le problème du double comptage existe, en particulier lorsque l'on n'utilise pas d'identificateur unique d'utilisateurs. Pour mesurer la prévalence et le flux, il est pour ainsi dire impossible d'exclure les doublons sans avoir recours aux identificateurs uniques d'utilisateurs. De nombreuses techniques sont utilisées pour protéger l'identité des utilisateurs, afin que l'extraction de données soit compatible avec les règles de protection de données et avec les intérêts justifiés des utilisateurs impliquant que leurs données personnelles ne soient pas utilisées à mauvais escient.

Bien qu'il existe un cadre robuste de protection de données à travers l'Europe, et que celui-ci ne présente guère d'obstacle infranchissable au partage d'informations, cela sera toutefois un problème important dans certains contextes nationaux.

### **Garantie de la qualité des données**

Les données collectées de cette manière sont souvent critiquées car certaines personnes pensent que l'utilisation de données sur un grand nombre de personnes sera synonyme d'informations inexacts et sujettes à caution. La qualité et l'intégrité des données doivent être garanties.

Premièrement, le logiciel en soi peut garantir un degré d'exactitude et de cohérence lors de l'enregistrement des données. Cela peut se produire à différentes étapes. Lors de la saisie des données, l'erreur survient lors de l'introduction des données. Dès lors, les algorithmes de validation et les messages automatiques d'erreur avant l'exportation de données peuvent éliminer les données manquantes ou les entrées invalides. Le programme peut également exiger que certains champs clés soient complétés avant l'exportation de données. Lors de cette étape, le problème est de trouver un équilibre entre la facilité d'introduction des données et les vérifications des champs clés. Les programmes proposent également des systèmes d'aide contextuelle.

Deuxièmement, lorsque les données sont exportées vers une unité centrale de traitement, des algorithmes de validation plus résistants peuvent être utilisés. Cela nécessite un nombre non négligeable d'employés afin de contrôler et régler les erreurs avec l'agence logistique.

Troisièmement, le suivi des données et l'analyse des tendances peuvent également indiquer aux utilisateurs quelle est la personne qui introduit les données. Ainsi, un rapport régulier sur les champs incomplets ou mal enregistrés, ainsi qu'une analyse statistique et une analyse comparative, peuvent être utilisés pour améliorer la performance.

Quatrièmement, un contact direct avec les employés de l'agence est essentiel. L'approche du suivi décrite plus haut est généralement combinée avec une formation, des guides d'utilisation, des lettres d'information et des groupes d'utilisateurs. Nombre de systèmes proposent également des services d'assistance pour résoudre des problèmes spécifiques. Les systèmes Web offrent en plus des systèmes d'aide en ligne.

### **Exportation de données**

Les systèmes analysés mettent en lumière un large éventail d'approches pour exporter les données vers le processeur central. La plus-value latente (avec le traitement central des données) est stockée dans les systèmes tchèque et britannique, même si cela est de plus en plus rare car il s'agit de l'approche la plus longue et la plus coûteuse. Le transfert électronique de données devrait être une approche standard pour les nouveaux systèmes ou les systèmes mis à jour dans la mesure où la grande accessibilité des ressources informatiques et de la technologie garantit qu'il s'agit de la méthode la plus efficace. Le transfert électronique de données peut être intégré de différentes façons, mais, encore une fois, l'analyse suggère que les systèmes basés en ligne utilisant des protocoles XML standards sont à présent plus couramment utilisés dans les nouveaux systèmes ou les systèmes mis à jour. Cette approche présente comme avantage que le logiciel ne doit pas être installé

dans les systèmes de fournisseurs de données dans la mesure où l'introduction de données en ligne est la base de la collecte de données. Toutefois, l'analyse fait état de l'obligation d'employer un personnel spécialisé pour recevoir et vérifier les données électroniques avant le traitement et l'analyse.

### **Analyse de données**

Le recours à des enregistrements individuels plutôt qu'à des données pré-agrégées est l'approche la plus flexible pour l'analyse de données au niveau national étant donné que seul l'accès à des enregistrements individuels permet l'utilisation d'un tableau à double entrée pour toutes les variables collectées. Cela doit être combiné avec une géographie appropriée pour l'analyse (liée au recensement et/ou aux géographies administratives).

#### **3.2.5 Mise en oeuvre**

L'analyse des approches adoptées dans différents pays démontre différentes phases pour la mise en oeuvre des systèmes d'enregistrement des usagers. Cette approche en différentes phases est essentielle pour développer de manière efficace des systèmes de ce genre

- ◆ Phase 1 Planification

Cette phase implique la concertation des prestataires de services. Elle pourrait inclure une enquête sur l'enregistrement spécifique des usagers et la gestion des logiciels d'administration utilisés. Cela impliquera également la concertation d'organismes clés en regard des données et aux définitions de données qu'il convient d'utiliser. Cette phase nécessitera également de convenir des structures de gestion qu'il convient d'adopter pour maintenir les systèmes à jour et de désigner une équipe nationale de coordination pour prendre en charge le développement et la mise en oeuvre.

- ◆ Phase 2 Développement

Cette phase implique le développement de systèmes logiciels et/ou la spécification de formats standards pour l'échange des données. Cela impliquera également des systèmes pilotes. Par ailleurs, c'est lors de cette étape qu'il faudra prendre en charge la préparation de la documentation détaillée, les manuels d'information et la formation.

- ◆ Phase 3 Mise en oeuvre

Cette phase implique également une formation avant le lancement et la publicité. Cela sera souvent organisé au niveau régional et ciblera peut-être séparément différents types d'organisations de prestataires (les organisations d'aide aux sans-abri et les refuges pour les femmes fuyant la violence domestique).

- ◆ Phase 4 Gestion et mise à jour

En plus des systèmes continus pour l'hébergement et la sauvegarde de données, les structures d'analyse de la gestion, du suivi et de la performance sont nécessaires pour garantir que le système est administré correctement et efficacement, et que celui-ci est adapté à la mission convenue.

### **Finances, ressources et budgétisation**

Le coût de la mise en oeuvre de la collecte de données des systèmes d'enregistrement des usagers implique la prise en considération de deux problèmes distincts – la mise en oeuvre globale de la méthodologie et la création du logiciel ou du système de collecte de données et d'agrégation des données.

Chacune des quatre phases de mise en œuvre décrites ci-dessus a un coût. Il est impossible de déterminer des coûts exacts pour chaque phase dans la mesure où cela dépendra notamment du nombre de prestataires de services dans chaque pays et le degré de coordination nécessaire entre le gouvernement central et les collectivités régionales ou locales. Cela dépend également si l'autorité nationale compte réaliser la mise en œuvre elle-même ou confier la tâche à un prestataire extérieur. La deuxième approche doit être recommandée.

La mise au point du logiciel pour la base de données nationale ou l'analyse de données dépend également de la méthodologie adoptée dans chaque pays. Les principales options sont résumées ci-dessous :

### **Option 1 Utiliser des systèmes logiciels existants et des protocoles d'extraction des données**

En Allemagne, un outil d'agrégation devait être développé pour extraire des données agrégées de nombreux systèmes logiciels qui avaient déjà été utilisés par les ONG prestataires de services pour les personnes sans domicile. Le développement de cet outil avait été commandité par un institut et coûte environ 50 000 euros. Les révisions annuelles du logiciel doivent être financées séparément. Chaque année, la nouvelle version du logiciel d'agrégation est envoyée aux prestataires de services qui participent à la collecte nationale de données. En 2004, quelques 120 services ont reçu le logiciel d'extraction et quelques 56 ensembles de données agrégées ont été traités et rassemblés dans une base de données nationale. Ce processus annuel coûte environ entre 5000 et 7000 euros selon le nombre de prestataires de services participant à la collecte. Dans la mesure où l'augmentation de la participation est l'objectif qu'il convient de poursuivre, les coûts annuels augmenteront considérablement avec le temps.

Ces coûts n'incluent guère les coûts du personnel de BAG W impliqué dans la réalisation de la collecte des données, la coordination des discussions et des décisions sur les changements nécessaires concernant les variables clés et d'autres aspects de la collecte de données, et dans l'analyse des données. Au moins un employé à temps partiel, si pas à plein temps, est nécessaire pour gérer la collecte de données au niveau national.

### **Option 2 Développement d'un logiciel de capture CRS Royaume-Uni / Angleterre**

Le système d'enregistrement des usagers Supporting People se fondait sur un enregistrement des usagers spécifié par le Ministère des communautés et du gouvernement local à la suite d'une concertation avec les collectivités locales et les prestataires de services.

Le centre pour la recherche du logement en Écosse a été engagé pour développer, tester et mettre au point le logiciel et, ensuite, maintenir la base de données à jour, analyser les données, réaliser régulièrement des tableaux, et maintenir le site Web à jour.

Le système a été développé pendant une période de six mois et est maintenu à jour depuis 2003. La base données inclut un registre des prestataires de services desquels des données sont collectées (actuellement quelques 30 000 services). Les données sont fournies directement à quelques 140 collectivités locales participantes. Environ 200 000 nouveaux usagers sont enregistrés chaque année via ce système, dont 54% sont sans domicile (par rapport à la définition harmonisée). Les coûts du système en termes de personnel sont résumés dans le tableau 4. Il faut ajouter les coûts pour le matériel informatique.

**Tableau 4 Coûts pour le développement d'un système de collecte de données CRS**

Phase de développement (1)		Employé temps plein
Directeur	Supervision du projet	30 jours
Gestionnaire de projet	Mise en œuvre du projet	40 jours
Administrateur de projet	Mise en œuvre et recherche	100 jours
Programmation informatique	Développement du logiciel, pilote et essai	100 jours
Assistant de recherche	Assistance sur les besoins des usagers et tâches connexes	60 jours
Assistant informatique	Programmation, manuels d'informations, etc.	40 jours
<b>Coûts annuels pour la maintenance</b>		
Gestion	Gestionnaire de projet et assistant du gestionnaire de projet	1
Recherche, analyse de données et publications	Assistant de recherche	1
Maintenance informatique et site Web	Programmeur informatique	1
Assurance de la qualité des données	Vérificateurs de la qualité des données	4
Traitement des données	Informaticiens chargés du traitement des données incluant des systèmes de données électroniques et en ligne	4

Note (1) Étant donné qu'il s'agissait d'un contrat à court terme, tout le personnel avait été employé à temps partiel, et des employés avaient été engagés à temps plein pour des périodes définies. C'est pour cette raison que le temps est exprimé en *jours employés par ce contrat*.

### Option 3 Adaptation d'un système existant (Link)

**Irlande**

Les coûts initiaux pour le développement du système d'enregistrement des usagers Link, sur lequel est basé le système Dublin Link, sont estimés à deux personnes par an. Le travail impliquait l'élaboration de conditions et la consultation des usagers potentiels, la spécification, la conception du système, la programmation, l'essai du système, et la formation des usagers du premier système. Toutefois, les coûts pour la mise en œuvre des systèmes Link sont considérablement réduits. Les coûts pour mettre au point un système Link peuvent être répartis en 3 grandes sections :

#### 1. Développement du système initial et programmation

L'adaptation et le développement du principal système Link nécessitent le paiement d'une licence unique qui coûte entre 4000 et 12 000 euros selon la taille du système (nombre de prestataires couverts).

#### 2. Coûts de l'élaboration du système initial

Cela implique des coûts uniques de développement pour l'élaboration et la mise en œuvre du système (sur une période de 3 à 6 mois). Cela implique également le travail avec les usagers afin de promouvoir le système et de former le personnel. Les coûts d'élaboration varient entre 8000 et 20 000 euros selon la taille du système.

#### 3. Coûts annuels et coûts pour le soutien.

Lorsque le système est mis en place, il y a des coûts annuels pour l'hébergement et le soutien variant entre 5000 et 15 000 euros selon la taille du système. Il pourrait également y avoir des

coûts supplémentaires pour le développement informatique selon les nouveaux développements nécessités par le système.

## **4. Données des registres de population, recensements, enquêtes par sondage et autres services**

Ce chapitre traite des problèmes émanant de l'utilisation d'informations d'un large éventail de sources gouvernementales officielles afin de fournir un profil plus complet et détaillé des personnes sans domicile ou risquant de le devenir. Les données administratives sont rassemblées par différents ministères et organismes gouvernementaux afin de gérer des services financés par le gouvernement ou prévus par la loi. Ces données fournissent souvent des informations importantes concernant les personnes sans domicile ou risquant de le devenir. De même, des informations sont collectées par le gouvernement pour l'ensemble de la population et pour des échantillons de la population, en utilisant des enquêtes par sondage ou des méthodologies similaires.

Ces sources de données peuvent être classées en trois catégories :

- ◆ Données administratives (comme les registres de la population carcérale)
- ◆ Enquêtes par sondage de sous-groupes de la population (comme des enquêtes par sondage sur les ménages)
- ◆ Données sur l'ensemble de la population (comme les recensements décennaux ou les registres de population).

### **4.1 Population sans logement**

En utilisant la définition de l'exclusion liée au logement fournie plus haut (voir tableau 2, p. 10), cette section examine l'utilisation pouvant être faite des données administratives fournies par les institutions de santé et les institutions pénales. Le rapport de Edgar et al (2007) décrit la situation unique du modèle danois (bonnes pratiques) où les informations sur la population de toutes les institutions fournies conformément à la loi (§91, §96 et §101 de la Loi sur la prévoyance sociale amendée par la législation en 2007) sont enregistrées continuellement dans une base de données nationale de registres d'usagers. Cette section analyse l'objectif d'utiliser des données administratives sur des populations spécifiques afin de fournir des données nationales ou régionales sur l'ampleur et le profil de l'exclusion liée au logement. Ce point est important pour deux raisons. Premièrement, les personnes libérées de prison et les personnes présentant des troubles mentaux représentent des parties importantes de la population sans domicile dans de nombreux pays de l'UE. Deuxièmement, les politiques concentrées sur la prévention du sans-abrisme se basent sur des données administratives afin d'assurer le suivi des politiques et de cibler la mise en œuvre d'initiatives efficaces en matière de prévention.

#### **4.1.1 Institutions de santé**

Il s'agit de l'aspect le plus complexe à analyser et cet aspect est dépendant de politiques spécifiques et de structures de gouvernance affectant les soins de santé dans différents pays. En principe, deux situations se présentent :

- ◆ Les longs séjours dans des institutions de santé : par exemple, les centres pour la santé mentale et les centres de dépendance à l'alcool ou à la drogue. Dans ces situations, les personnes peuvent rester dans l'institution à cause de l'absence de logement adéquat et/ou de soutien au sein de la communauté. Le problème est d'assurer le suivi du nombre et du type des usagers qui tombent dans cette catégorie.
- ◆ Les hôpitaux classiques: où les personnes ne peuvent être libérés à cause de l'absence de logement approprié (ou d'aide médicale ou sociale) au sein de la communauté. Par exemple, les personnes souffrant de lésions cérébrales à cause d'un accident de voiture ou d'une

attaque cérébrale. (\*Cela n'est pas censé inclure les personnes nécessitant une prise en charge en établissement à long terme telles que les personnes âgées ou les personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer ou d'autres problèmes de vieillesse).

#### **4.1.2 Institutions carcérales**

Des enquêtes sur la population sans domicile ont clairement démontré que, dans nombre de pays, une proportion importante des personnes sans domicile a été emprisonnée dans un passé récent. Les politiques destinées à la prévention ont reconnu les protocoles de libération de prison comme un aspect clé de la politique, et la recherche a confirmé que l'action à cet égard est efficace pour la prévention (et rentable qui plus est).

#### **4.2 Recensement et autres enquêtes par sondage**

Les recensements nationaux et les enquêtes sur les ménages peuvent être utilisés comme des sources d'informations pour certaines catégories de sans-abrisme. Ils peuvent fournir des informations sur les parties de la population qui vivent en institution, les personnes qui vivent temporairement chez des amis ou des proches ou dans des hébergements prévus pour les sans-abri, les personnes vivant dans des hébergements surpeuplés, inhabitables ou non conventionnels.

Il convient de distinguer les pays qui dénombrent leur population par le biais de registres de ceux qui ont recours au recensement (décennal). Dans plusieurs pays (comme par exemple le Danemark, la Finlande, les Pays-bas), les registres de population ont remplacé le traditionnel questionnaire comme outil de recensement de la population et des ménages. Dans les pays où le recensement repose sur l'enregistrement, c'est la comparaison entre un registre national de la population (RNP), associant à chaque personne un numéro d'identification national unique, et un registre du logement, associant une clé d'identification unique à chaque logement, qui permet d'établir un lien entre les personnes et les habitations. L'Allemagne et la Suède ont l'intention de se convertir complètement à la méthode de recensement par registre et d'autres utilisent déjà ou prévoient d'adopter un système hybride de recensement par enquête et par registre (c'est le cas de l'Autriche, de la Belgique, de la Lettonie et de la Slovénie). La France, pour sa part, a adopté une approche de recensement « tournant » (INSEE, 2006). Les pays restants conservent la méthode traditionnelle de recensement par enquête.

En théorie, il devrait être possible de compter le nombre de personnes vivant dans différents types d'institutions ainsi que les personnes n'ayant pas de lieu habituel de résidence à partir des registres centraux de population. En Finlande, le registre de la population est entièrement intégré au système postal (et d'autres registres nationaux). Cela signifie que les changements d'adresse postale sont automatiquement enregistrés. Par ailleurs, chaque personne doit être enregistrée pour recevoir des allocations et d'autres services publics de santé. Dans le cadre d'un test pour cette étude, le registre finlandais a été interrogé en novembre 2006 et a démontré que 26 519 personnes n'avaient pas de lieu habituel de résidence. Parmi ce nombre, il y a un groupe de personnes dont le lieu n'est pas connu (Groupe 903, 8 424 personnes). Cela inclura les personnes qui ont déménagé à l'étranger ou qui ont « disparu dans la nature ». Cela laisse un total de 16 674 personnes qui n'ont pas de logement permanent (Groupe 901). Cependant, ce chiffre est pour ainsi dire le double du nombre des personnes comptabilisées dans l'enquête annuelle du fonds du logement en tant que personnes sans domicile. Alors que l'enquête du fonds du logement pourrait être comprise pour sous-estimer le nombre de personnes vivant chez des amis ou des proches, d'autres recherches seront nécessaires pour concilier les deux ensembles de données statistiques. Pour d'autres pays utilisant les systèmes basés sur les registres, il semble être plus difficile de dénombrer les personnes ne résidant pas dans des logements conventionnels. Ceci est clairement un problème qui dépasse le cadre de cette étude mais qui mérite tout de même de plus amples recherches.

Les pays qui recensent la population par le biais d'enquêtes nationales peuvent obtenir des informations concernant les logements inadéquats et non conventionnels. Toutefois, ils pourraient également adopter une procédure de dénombrement incluant les personnes sans domicile ; le recensement australien fournit des informations de cette manière. La France et la Lituanie sont des exemples de pays, en Europe, qui ont comptabilisé les gens à la rue dans le cadre de recensements.

La France procède désormais (depuis janvier 2004) au recensement de sa population sur base annuelle. Ce recensement concerne les personnes sans domicile accueillies en foyer au même titre que tous les autres publics. Les refuges de nuit sont repris dans une catégorie à part, ce qui devrait permettre de comptabiliser cette sous-catégorie de la population sans-abri. Les dispositifs d'hébergement à long terme des personnes sans domicile sont toutefois placés dans la même catégorie que les autres solutions de logement collectif de longue durée telles que les séniories. En ce qui concerne le recensement des personnes dormant à la rue, la collaboration avec diverses associations (dont la FNARS) et la forte implication des conseils municipaux et des recenseurs ont permis de limiter le risque de doublons et d'omissions. En outre, la population sans logement (les personnes dormant à la rue) dans les municipalités de moins de 10 000 habitants est recensée la même année que le reste de la population de la municipalité (c'est-à-dire une fois tous les cinq ans). Dans les municipalités de plus de 10 000 habitants, ce sont environ 8% des ménages qui sont recensés chaque année, tandis que les sans-abri le sont tous les cinq ans sur l'ensemble du territoire municipal. Les personnes sans domicile sont recensées par principe : les sans-abri sont des citoyens français comme tous les autres et doivent être comptabilisés (tous ceux qui peuvent être interviewés personnellement remplissent le même formulaire de recensement que le reste de la population).

En Lituanie, le recensement de la population et du logement de 2001 constitue la seule source de données sur le nombre de personnes vivant dans l'espace public. Les renseignements les concernant portent sur le sexe, la nationalité, l'âge et le niveau d'éducation. Aucune nouvelle donnée concernant les sans-abri n'a été produite depuis 2001.

## 5 Problèmes d'harmonisation

### 5.1 Variables clés

Une stratégie d'information sur l'exclusion liée au logement ne se contentera généralement pas d'essayer de gérer le nombre de personnes sans domicile, mais essaiera également de collecter et fournir de plus amples informations sur leur profil. Afin d'établir des comparaisons efficaces entre les différentes données sur les usagers, aux échelons local, régional, national et international, il est absolument essentiel de convenir d'un minimum de variables qui sont collectées de la même manière. Même sans couvrir l'ensemble de la population sans domicile, une série de variables clés harmonisées renforcerait la compréhension de l'exclusion liée au logement et de l'évolution du profil des personnes sans domicile. L'étude sur la mesure du sans-abrisme (Edgar et al, 2007) a proposé un ensemble de données clés avec un nombre limité de variables qui devraient être collectées dans toute l'Europe en utilisant les mêmes définitions, et qui devraient servir de base pour les informations sur le profil des personnes sans domicile en Europe.

Cet ensemble de données clés concerne

- ◆ Les caractéristiques démographiques de base (âge et sexe),
- ◆ La nationalité et le pays d'origine (pays de naissance),
- ◆ La composition des ménages de sans-abri,
- ◆ Leur situation de logement (juste avant le recours aux services et au moment de la collecte de données),
- ◆ La durée de la situation (actuelle) d'absence de logement et
- ◆ Les raisons de la (dernière) période de sans-abrisme.

Une liste de ces variables et des données recommandées comme variables clés est présentée dans le tableau 5 (p31) de ce rapport de synthèse. Ces variables ont été sélectionnées en raison de leur pertinence pour fournir des informations sur les profils des personnes sans domicile, mais également de leur disponibilité dans (la plupart) les systèmes d'enregistrement actuels (qui collectent généralement bien plus de données que celles-ci). Un critère clé pour la sélection des variables est qu'il devrait être relativement facile d'harmoniser la définition de ces données pour collecter des données européennes. Toutefois, toutes ces données ne sont pas enregistrées par tous les systèmes existants et, dans de nombreux cas, il faudra changer de définition au niveau national.

Cette liste limitée de variables augmente la faisabilité de l'harmonisation des données. Alors qu'elles sont développées principalement pour les services basés sur l'hébergement, les variables peuvent également être utilisées en tant que données clés pour l'enregistrement des usagers dans des services non résidentiels pour les personnes sans domicile, et peuvent également guider la définition des variables utilisées dans les enquêtes par sondage. Pour certaines variables, il pourrait y avoir davantage de données manquantes que pour d'autres, même si les systèmes destinés à améliorer et garantir la qualité des données peuvent avoir un effet considérable sur le nombre de non répondants et de données manquantes.

**Tableau 5 Variables clés proposées**

Variable	clé
<b>Caractéristiques démographiques: Age et sexe</b>	
Age	Date de naissance
Sexe	Homme/femme
<b>Nationalité / Pays d'origine</b>	
Nationalité	Pays dont la personne a la nationalité
Pays de naissance	Pays où la personne est née
<b>Caractéristiques du ménage / de la famille</b>	
Structure du ménage/ situation de vie	Personne isolée vivant sans enfant, Personne isolée vivant avec des enfants, Couple vivant sans enfants, Couple vivant avec des enfants, Autre type de ménage
<b>Caractéristiques du logement</b>	
Ancien logement, la nuit avant d'entrer dans le service, et situation de logement actuelle (à la date du comptage)	Dormir à la rue (espace public / espace externe) Dans un hébergement d'urgence Dans un centre d'hébergement (refuges pour sans-abri, hébergement provisoire, logement accompagné transitoire) Dans un refuge de crise pour les personnes victimes de violence domestique Dans une institution (soins de santé, prison) Dans un logement non conventionnel par faute de logement (mobile homes, bâtiment ne répondant pas aux normes, structure temporaire) Partage d'un logement avec des amis ou des proches (à cause du sans-abrisme) Sans domicile et vivant dans d'autres types de logement Pas sans domicile
Durée du sans-abrisme (actuel)	Moins de deux mois ; de deux à six mois ; six mois à moins d'un an ; un à moins de trois ans ; trois à moins de cinq ans ; cinq ans ou plus
<b>Causes du sans-abrisme</b>	
Causes pour la dernière période de sans-abrisme comme définies par la personne sans domicile (plusieurs réponses possibles)	Action du propriétaire (expulsion) / Saisie hypothécaire Fin du contrat / logement impropre à l'habitation / absence de logement Problèmes relationnels / Conflit familial / décès Perte d'emploi / Chômage Violence Problèmes personnels (besoin d'accompagnement / addiction / santé) Problèmes financiers (dette) Sortie d'une institution / forces armées Immigration Catastrophe naturelle (incendie, inondation, etc.). Autres causes

Source: Edgar et al, 2007

Un deuxième ensemble de variables avait également été recommandé. La collecte de ces informations (par exemple sur les besoins en matière d'accompagnement) en utilisant les mêmes définitions à travers l'Europe serait également importante pour ajouter de la valeur aux données existantes et permettre une analyse plus comparative. Toutefois, pour certaines variables, cela prendra du temps d'harmoniser les définitions et de dégager un large consensus européen. Par ailleurs, les informations sur certains points sont plus rares dans les systèmes existants d'enregistrement des usagers

ou leur réelle nécessité est souvent davantage controversée. La collecte de ces données auxiliaires devrait par conséquent être facultative pour les autorités nationales.

Les variables auxiliaires proposées incluent des données sur

- ◆ L'activité principale exercée,
- ◆ La principale source de revenus,
- ◆ Le niveau d'instruction, et
- ◆ Les principaux besoins en matière de soutien.

Le dernier point fournirait également des informations supplémentaires sur les facteurs contribuant aux causes du sans-abrisme décrites plus haut.

Le tableau 6 présente les variables qui ont été recommandées par Edgar et al (2007) et qu'il faudrait utiliser comme variables auxiliaires harmonisées dans les systèmes d'enregistrement des usagers et les enquêtes à l'échelon national.

**Tableau 6 Variables auxiliaires proposées**

Variable	auxiliaire
<b>Caractéristiques économiques</b>	
Activité principale	Emploi rémunéré (non subventionné), Emploi subventionné Volontariat, Ecole ou formation A la recherche d'emploi (mais capable de travailler) Pensionné Maladie / handicap à long terme
Source / type de revenus (plusieurs réponses possibles)	Emploi rémunéré Pension pour les personnes âgées ou gravement handicapées Programme de subsistance minimum Autres types d'allocations sociales Bourses d'enseignement Mendicité, prostitution Autres types de revenus Aucun revenu Indication de la principale source de revenus
<b>Caractéristiques éducatives</b>	
Le niveau d'instruction	Le diplôme le plus élevé (selon la classification CITE)
<b>Besoins / problèmes d'accompagnement</b>	
Santé physique	Handicap (o/n) Autres problèmes de santé physique (o/n)
Santé mentale	Problèmes mentaux (non, suspectés, diagnostiqués)
Dépendance	Alcool (non, suspecté, diagnostiqué) Drogues (non, suspecté, diagnostiqué) Autres substances / jeux d'argent etc. (non, suspecté, diagnostiqué)
Difficultés financières	Dettes (o/n)
Profession	Absence de profession/formation (o/n)
Sécurité / violence	Survivant de violence domestique (o/n)

Ces deux listes n'incluent aucune information sur les résultats et l'utilisation des services, même si ces informations sont très précieuses et de plus en plus nécessaires pour évaluer l'efficacité des services destinés à réduire l'exclusion liée au logement. Toutefois, il est plutôt difficile à l'heure actuelle de définir des procédures harmonisées pour collecter ces informations à cause de la diversité des systèmes d'accompagnement et des approches pour l'enregistrement des usagers. Pour les systèmes qui archivent des informations lors de l'entrée dans le service et lors de la sortie du service, il serait recommandé de permettre la comparaison de la situation de la personne avant et après son séjour dans le service au niveau de différentes variables. Il pourrait être nécessaire et faisable à moyen terme d'inclure les variables sur les résultats dans la liste de variables clés. Cet aspect de la gestion des résultats est un point qui mérite une recherche spécifique.

## 5.2 Définitions harmonisées

Dans le cadre du projet MPHASIS, il faudra tester l'utilisation des variables proposées et, si nécessaire, développer des recommandations concernant la manière avec laquelle il est possible d'harmoniser différentes définitions de certaines variables. Les coordinateurs des réunions nationales devront répondre à un questionnaire pour savoir si des informations sur les variables recommandées ont déjà été collectées sur les personnes sans domicile dans leur pays et pour analyser la manière avec laquelle les obstacles entravant l'utilisation des variables proposées pourraient être surmontés.

Dans certains cas, les informations au niveau local pourraient être beaucoup plus détaillées, et il pourrait néanmoins être possible d'extraire des informations pour les variables clés des données existantes. Lorsque les informations sur les variables clés n'ont pas encore été collectées (ou si la définition diffère), il devrait être possible d'ajuster les systèmes de collecte de données sans que cela ne demande trop d'efforts, mais les problèmes éventuels pour la mise en œuvre devraient être abordés.

L'utilisation d'indicateurs de résultats devrait également être discutée au niveau national. Des efforts sont-ils consentis pour évaluer les résultats des services d'aide aux sans-abri sur leurs usagers et la manière avec laquelle les données des registres des usagers pourraient être utilisées à cette fin ? Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques pour mesurer les résultats qui pourraient servir de base pour une recommandation de variables harmonisées ?

## **6 Problèmes de mise en oeuvre**

Ce chapitre examine certains problèmes de mise en oeuvre qu'il faudrait analyser pour que les autorités nationales améliorent les bases d'information sur l'exclusion liée au logement. Dans certains pays, ceci impliquera le renforcement des compétences pour la collecte de données, alors que dans d'autres pays, cela concerne principalement l'amélioration de la zone géographique de l'analyse des informations et, dans d'autres pays encore, cela impliquera l'expansion de l'ampleur des données pour inclure des sources inexploitées actuellement.

### **6.1 Développement d'une stratégie d'information pour assurer le suivi des sans-abri**

Dans la section citée 2 plus haut, les problèmes de la gouvernance de la collecte de données ont été discutés. Ces problèmes peuvent être résumés concernant :

#### 1. le développement / la planification

Les décisions concernant les personnes responsables de la collecte de données sur le sans-abrisme et d'autres aspects de l'exclusion sociale et du logement impliqueront différents ministères gouvernementaux. Tous les ministères clés devront être impliqués dans ce processus.

#### 2. la mise en oeuvre

Selon la définition de l'exclusion liée au logement au sens large qui a été adoptée, la mise en oeuvre d'une stratégie d'information sur les sans-abri peut être réalisée en utilisant différents modèles. Cependant, cette stratégie devrait inclure la collation d'informations des prestataires de services, ce qui pourrait être réalisé par le biais des méthodologies décrites dans le rapport (Edgar et al, 2007).

#### 3. le financement

Des budgets appropriés sont requis, et la mise en oeuvre devrait être budgétisée et planifiée de manière réaliste.

Le rapport analyse un éventail de problèmes au niveau de l'amélioration de la collecte de données sur l'exclusion liée au logement dans le cadre du développement d'une approche stratégique pour assurer le suivi des informations sur les personnes sans domicile. Ces problèmes sont résumés ici dans les étapes clés impliquées.

**Tableau 7**

Étape	Action	Description
1	Concertation	Impliquer tous les acteurs clés dans les secteurs statutaire et volontaire
2	Définitions	Convenir d'une définition de l'exclusion liée au logement Développer des définitions opérationnelles harmonisées de variables
3	Besoins en termes d'informations	Utiliser la stratégie sur le sans-abrisme pour identifier les informations nécessaires et les priorités pour l'amélioration de la collecte de données
4	Analyse des sources d'informations	Identifier les informations disponibles et analyser leur utilité pour le développement politique et l'évaluation
5	Protection des données	Garantir que des protocoles appropriés sont utilisés pour la protection des données et l'anonymat des informations
6	Calendrier pour la mise en œuvre	Planifier la mise en œuvre (en particulier lorsque l'introduction échelonnée est requise) pour garantir que les besoins des acteurs sont satisfaits
7	Base de données des prestataires de services	Préparer et maintenir à jour une base de données sur la prestation des services
8	Données sur les usagers	Mettre en œuvre une stratégie pour collationner et agréger des données sur les registres d'usagers des prestataires de service
9	Données administratives	Garantir que les données administratives, les registres et les enquêtes peuvent être saisis pour guider l'analyse politique
10	Combinaison d'informations	Établir des protocoles conjoints pour éliminer les doublons et harmoniser les définitions opérationnelles Standardiser les systèmes d'identificateurs uniques et les méthodologies pour l'anonymat des données Identifier les géographies appropriées pour l'analyse

## 6.2 Gestion de la collecte de données

Il est possible de décrire les principes clés pour la gestion de la collecte de données sur le sans-abrisme, ce qui devrait soutenir le processus de développement d'une stratégie d'information sur les sans-abri.

1. La mise en œuvre et le maintien à jour des systèmes de collecte de données nécessitent des mécanismes de consultation et d'analyse impliquant tous les acteurs clés. Les acteurs concernés doivent être identifiés dans chaque pays, et incluront probablement tant les prestataires de services que les ministères clés du gouvernement en passant par les représentants des gouvernements régionaux et municipaux.
2. La collation nationale de données des registres d'usagers à partir de nombreuses sources, ainsi que la communication régulière de ces données aux zones géographiques concernées, nécessitent un panel de compétences ainsi qu'une approche en équipe. Au rang de ces compétences figurent la gestion de projet, la formation et la concertation des usagers, la gestion de la base de données, la garantie de la qualité des données, la programmation

et l'analyse des données. Alors que différentes approches sont évidentes dans différents pays, il est nécessaire de disposer d'une équipe motivée pour ce projet, que celui-ci soit réalisé en interne ou confiée à un organisme extérieur. L'équipe devra être responsable de tous les aspects du processus et non simplement du traitement ou de l'analyse de données.

3. Dans tous les pays, des standards nationaux existent pour la protection des données. Des standards européens et internationaux existent également pour les systèmes de gestion de base de données en regard par exemple de la gestion de données externes et de l'utilisation du langage structuré de requêtes (SQL)<sup>2</sup>. Ces standards devraient être également appliqués aux informations des prestataires de services et devraient être spécifiés pour la conformité nationale avant la collecte de données.
4. Les protocoles des Nations Unies et d'Eurostat ont été développés dans le but d'harmoniser les concepts, définitions et classifications dans les études sociales. Le protocole provisoire de l'ONU sur l'intégration statistique dans le cadre de code de bonnes pratiques de la statistique nationale promeut les standards pour l'harmonisation des classifications (géographique, sociale et économique), les unités statistiques (famille, ménage, logement), les définitions (concepts standards et variables). Ces définitions et concepts harmonisés de variables devraient être intégrés dans le développement des procédures et protocoles de collecte de données sur les sans-abri, et les instituts nationaux de statistiques devraient être consultés sur ce sujet. Par ailleurs, Eurostat développe actuellement des indicateurs sociaux clés harmonisés, et les procédures de collecte de données devraient, dans la mesure du possible, référencer ces indicateurs.
5. Intuitivement, la collecte de données est mieux réalisée lorsque la personne introduisant les données peut comprendre l'avantage que ceci représente pour lui/elle, l'utilisateur et l'organisation. C'est pour cette raison que les données extraites des systèmes liés à la gestion de cas et/ou à la gestion organisationnelle ont plus de chances d'aboutir sur des informations de bonne qualité. Les systèmes logiciels devraient inclure des fonctions de reportage qui facilitent les informations sur la gestion organisationnelle ainsi que la collecte de données.
6. Les systèmes de gestion des bases de données devraient être développés dans le cadre d'une politique claire sur la confidentialité des usagers qui est facile à comprendre, à expliquer et à appliquer. Cette politique doit être révisée régulièrement.

### 6.3 Obstacles

Le problème du comptage des personnes sans domicile est souvent présenté comme un problème technique. Toutefois, la recherche a démontré que la plupart des problèmes techniques peuvent être résolus et le principal problème est par trop souvent le manque de volonté politique, le financement inadéquat, les structures peu claires au niveau de la responsabilité et la faiblesse des structures de gestion.

Une large gamme de problèmes techniques est abordée dans le rapport et nous analysons la manière avec laquelle ces problèmes ont été abordés dans les systèmes existants. Peut-être que le facteur le plus important pour le succès d'un système visant à collecter des données d'enregistrement des usagers est la méthodologie sélectionnée pour garantir la qualité des données.

---

<sup>2</sup> ISO/IEC 9075-9:2003: Information technology – Database languages – SQL – Management of External Data (SQL/MED)

Différentes méthodologies peuvent être observées en regard de l'assurance de la qualité des données, et il existe des bonnes pratiques à ce niveau. Le logiciel est essentiel pour la qualité des données. La facilité d'utilisation des menus pour l'introduction des données est évidemment essentielle mais elle doit être combinée avec des méthodologies appropriées de validation et des systèmes de vérification des erreurs. L'organisme en charge de l'introduction, du nettoyage et de l'analyse des données doit développer des procédures et structures pour garantir la qualité des données, en impliquant l'ensemble du personnel. Cela impliquera des procédures régulières de suivi de la gestion. Enfin, la formation du personnel dans les organisations prestataires est essentielle et peut être réalisée en utilisant la formation traditionnelle ainsi que des techniques d'apprentissage en ligne.

Les problèmes techniques liés à l'utilisation de systèmes opérationnels différents ou incompatibles sont reportés dans certains pays mais sont relativement mineurs et ont pu être surmontés. L'utilisation croissante des systèmes en ligne réduit ces problèmes. Lorsque les problèmes sont causés par un financement insuffisant, les organismes de financement doivent fournir les ressources nécessaires. Les gouvernements nationaux ainsi que les autorités européennes pourraient devoir fournir une aide lorsque les problèmes techniques et structurels persistent.

Le problème des doublons existe, en particulier lorsque les identifiants uniques d'utilisateurs ne sont pas utilisés. Notre rapport explique la manière avec laquelle ce problème est traité dans nos enquêtes. Pour les données de prévalence et les données de flux, il est pour ainsi dire impossible d'exclure les doublons sans utiliser les identifiants uniques d'utilisateurs. Ces identifiants sont recommandés, et de nombreuses techniques sont présentées concernant la manière avec laquelle ces identifiants peuvent être anonymes et protégés, afin que l'extraction des données soit compatible avec les règles de protection de données et avec les intérêts justifiés des utilisateurs que leurs données personnelles ne sont pas utilisées à mauvais escient.

Si ces services ne sont pas prestés exclusivement pour les personnes sans domicile (mais pour une plus large gamme d'utilisateurs), il est nécessaire d'isoler les données des utilisateurs sans domicile de celles des autres utilisateurs. Dans cette optique, des informations claires sont nécessaires pour distinguer les utilisateurs sans domicile des autres utilisateurs.

Enfin, nous identifions un éventail de problèmes de gestion liés au développement, à la mise en œuvre, et à l'extraction de données des systèmes d'enregistrement des utilisateurs. Bien qu'il soit acceptable pour différents systèmes logiciels destinés à enregistrer les données des utilisateurs d'utiliser différentes variables, il est important que les variables clés soient définies de manière cohérente. Si différents systèmes d'enregistrement des utilisateurs sont utilisés par les services d'aide aux sans-abri, du temps et des ressources sont nécessaires pour harmoniser les variables et rendre les systèmes compatibles, au moins pour permettre l'extraction d'un ensemble basique de variables de données. En Allemagne et aux Pays-Bas, il existe des exemples démontrant comment cela pourrait être réalisé.

Une des principales questions à aborder est le degré auquel les données peuvent être saisies dans les services d'hébergement tels que les centres d'hébergement d'urgence et les refuges à faible seuil. Ces services sont normalement caractérisés par un processus d'accès plutôt que d'orientation, et par une tournante importante des utilisateurs. Ils sont également souvent caractérisés par un service proposé à un groupe d'utilisateurs présentant des problèmes plus difficiles (par exemple, dépendance à l'alcool ou immigrants illégaux avec des problèmes de langue). Il n'y a souvent pas suffisamment de personnel disponible pour collecter les données des personnes qui ne restent qu'une ou deux nuits. Certains de ces services auront également un principe d'anonymat pour prêter des services pour les personnes sans papier ou des personnes découragées par les procédures administratives d'autres services. Les exigences en matière de données pourraient être réduites pour ces types de services afin d'obtenir un minimum d'informations sur la tournante et les taux d'occupation. Des

exemples de différents systèmes utilisés démontrent, en pratique, qu'il est effectivement possible d'obtenir des données fiables de services à faible seuil ainsi que des services prenant en charge les personnes les plus défavorisées.

Le manque de continuité du personnel et l'absence de formation sont un autre problème de gestion qui doit être abordé afin de garantir la fiabilité des données. Comme nous l'avons vu, les bons systèmes d'enregistrement des usagers ne nécessitent pas beaucoup de connaissances spécialisées, mais des bonnes formations et l'aide (en ligne) sont nécessaires pour les personnes travaillant avec les systèmes d'enregistrement des données. Les coûts de ces aides ont été pris en compte et couverts par les organismes finançant les services.

## 7. Références

Edgar, W (2006) *Stratégie norvégienne pour prévenir et remédier à l'exclusion liée au logement : La voie vers un logement permanent*, Examen par les pairs sur l'inclusion sociale, OSB, Vienne

Edgar W, Harrison M, Watson P and Busch-Geertsema, V (2007) *Mesure du sans-abrisme au niveau de l'Union européenne*, Bruxelles (Commission européenne), à télécharger sur [http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2007/study\\_homelessness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf)

Commission économique pour l'Europe de l'ONU et l'office statistique des Communautés européennes (2006) *Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de l'an 2010*, Genève