



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2009

DÉNUMBRER LES SANS-ABRI
POUR MIEUX ORGANISER L'AIDE
SOCIALE

VIENNE, 12-13 NOVEMBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE
ET D'INCLUSION SOCIALE
2009

DÉNUMBRER LES SANS-ABRI
POUR MIEUX ORGANISER L'AIDE
SOCIALE

BILL EDGAR
EUROPEAN HOUSING RESEARCH LTD
VIENNE, 12-13 NOVEMBRE 2009

RAPPORT DE SYNTHÈSE



Pour le compte de la
Commission européenne
Emploi, affaires sociales
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera:

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres ;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines ;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=327&langId=fr>

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2010

PRINTED IN BELGIUM



Table des matières

Résumé	5
A. Le but de l'examen par les pairs	9
B. Le contexte autrichien	10
C. Le contexte européen	14
D. Questions liées à la collecte des données et à la planification des services	33
Références	37
Annexe 1 – Indicateurs adoptés au niveau de l'UE en matière de logement	38





Résumé

Le présent examen par les pairs a pour objectif essentiel d'aider la ville de Vienne à renforcer sa capacité de suivre le phénomène du sans-abrisme et améliorer ainsi la planification des actions qu'elle mène et des services qu'elle propose. Ce sont les Länder qui sont chargés, en Autriche, de la distribution des fonds et des services aux sans-abri — et Vienne présente cette particularité unique d'être à la fois un Land et une municipalité (comptant 1,7 million d'habitants). Il convient de préciser également qu'il s'agit de la ville dotée du parc de logements sociaux le plus important d'Europe. Le droit à un logement subventionné y est subordonné à une condition de ressources, mais, en réalité, plus de 90% de la population est éligible. L'une des caractéristiques de la politique du logement tient également au fait que les locataires jouissent d'une protection juridique extrêmement forte contre les expulsions arbitraires. La responsabilité de l'aide aux sans-abri et du contrôle des services sociaux incombe au Fonds social viennois (VSF), et la mise d'appartements individuels à la disposition de personnes sans domicile ou de clients «à risque» relève du programme *Soziale Schiene* institué au sein de l'association municipale du logement.

Le département en charge du logement accompagné a été transféré au Fonds social viennois lors de la réorganisation du secteur social municipal, laquelle a créé la nécessité et la demande d'une documentation type harmonisée. Le contexte et le point de départ de l'adaptation des documents de l'Aide viennoise aux sans-abri ont donc été la décision du département «Communication et développement» du Fonds social viennois de perfectionner la série des données de base collectées par l'Aide viennoise et d'en faire un système commun de documentation. La loi municipale sur la prévoyance sociale autorise le Service-conseil de l'Aide viennoise aux sans-abri de collecter l'ensemble des informations nécessaires pour décrire la situation sociale des personnes sans domicile fixe et présenter l'impact des mesures d'assistance mises en place à leur intention. Les résultats de l'évaluation de ces données sont publiés dans le rapport annuel de l'Aide viennoise aux sans-abri.

Les huit pays participant à l'examen par les pairs représentent quatre régimes distincts de prévoyance sociale: le régime nordique (Danemark, Norvège et Suède), le régime continental (Allemagne, Luxembourg), le régime méditerranéen (Italie) et l'Europe orientale (Hongrie, Slovaquie). Le présent rapport met en évidence la diversité des expériences de ces pays en ce qui concerne à la fois la



collecte des données relatives aux sans-abri et leur utilisation pour la mise en œuvre des politiques et la planification des services. Tous les pays nordiques se sont dotés de stratégies nationales concernant les sans-abri et d'une responsabilité clairement établie en matière de suivi et de mise en œuvre de ces stratégies, y compris en ce qui concerne la collecte de données. Dans les pays ayant une structure fédérale (telles l'Allemagne et l'Autriche), le gouvernement fédéral n'exerce aucune compétence en rapport avec le sans-abrisme et il n'existe dès lors aucune possibilité de système national de collecte de données. Des systèmes régionaux et locaux ont été mis en place, mais leurs pratiques sont extrêmement diversifiées. Comme d'autres pays méditerranéens, l'Italie a entamé l'instauration de systèmes de collecte de données se fondant sur des études réalisées au niveau national. En Europe de l'Est, il a fallu attendre la transition de 1990 pour que le sans-abrisme prenne sa place au rang des questions de politique, et le processus reste lent. Les systèmes de collecte de données restent centrés sur le niveau municipal et dépendent souvent de l'action d'ONG.

6 Le présent examen par les pairs a abordé des questions touchant à l'élaboration de stratégies de lutte contre le sans-abrisme, à la collecte des données et à la planification des services. L'expérience viennoise illustre l'existence d'une interaction entre la clarté des objectifs stratégiques et une politique fondée sur des données factuelles. Le processus de planification a débuté en fixant pour objectif une vie indépendante et autodéterminée pour tous. Des actions spécifiques doivent néanmoins s'appuyer sur des éléments concrets pour définir la stratégie de mise en œuvre et suivre les progrès accomplis par rapport aux principaux groupes clients et/ou cibles. Ainsi par exemple, des données factuelles concernant les taux d'expulsion sous-tendent l'action préventive du VSF et du FAWOS. Les éléments d'information communiqués par certains pays pairs (et par ceux de la région nordique en particulier) illustrent la manière dont des objectifs précis sont définis dans le cadre de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme, et dont leur réalisation est mesurée en termes d'action des autorités chargées de leur mise en œuvre.

La discussion a montré à quel point il est important de fixer des calendriers précis, mais réalistes, pour la mise en œuvre et l'évaluation des actions. Les éléments communiqués montrent que les calendriers adoptés par les différents pays varient considérablement, et la discussion a montré pour sa part que les échéances très courtes manquent souvent de réalisme — même s'il faut recon-



naître que les engagements financiers exigés par des échéances plus longues s'avèrent parfois politiquement difficiles à assurer.

L'un des éléments contextuels importants de l'approche viennoise réside dans la capacité de la ville de pouvoir accéder au logement pour répondre aux besoins des personnes sans domicile fixe, grâce à l'ampleur de son parc de logements sociaux, à la nature du financement (subventions du côté de l'offre) et au droit quasiment universel à un logement subventionné.

Trois éléments essentiels d'une collecte efficace des données ont été abordés dans le cadre du présent examen par les pairs: la responsabilité de gestion; la définition du sans-abrisme; et la mise en place et l'évaluation des systèmes d'information. La responsabilité des actions et de la coordination en matière de systèmes de collecte de données est clairement établie à Vienne puisque le VSF est à la fois en charge des services sociaux et du programme d'aide aux sans-abri. Une collecte efficace d'informations et une bonne coordination entre les principales parties prenantes exigent de bien comprendre le phénomène du sans-abrisme — autrement dit, il faut à la fois une définition opérationnelle de ce phénomène qui soit acceptée et comprise à des fins de collecte de données, et une définition opérationnelle de la nature des données à collecter. Si la typologie ETHOS offre à cet égard un cadre à l'intérieur duquel il est possible d'inscrire une définition commune, il est tout aussi important de déterminer les types d'information à recueillir à propos de chaque personne concernée et d'adhérer à la liste des définitions harmonisées de ces données. Le VSF a abordé cette problématique et veillé à l'application d'un système uniforme de collecte de données.

Le présent examen par les pairs avait pour objectif de traiter non seulement des questions relevant de la collecte des données, mais également des questions liées à l'utilisation de ces données aux fins de l'organisation de l'aide sociale, et de s'assurer que les services répondent effectivement aux besoins des usagers. La description du rôle du Centre de conseil pour les sans-abri (bzWO) met en évidence la nécessité d'une évaluation individualisée au niveau de chaque usager parallèlement à une évaluation-système pour parvenir à une planification efficace de services axés sur les besoins. Il faut impérativement, au niveau du système, comprendre l'ampleur et les causes du phénomène du sans-abrisme, et le profil (changeant) des personnes concernées — une exigence qui requiert à son tour des données au niveau individuel et des systèmes assurant l'enregistrement permanent de ces informations. Au niveau du client encore, une information suf-

fisamment détaillée (et quantitative) doit figurer dans le dossier personnel pour que les résultats obtenus puissent être mesurés et évalués. Ce type d'information nécessite des systèmes capables de saisir les données personnelles à différentes étapes du processus de fourniture de services et de relogement. Il faut donc des identificateurs individuels qui facilitent l'intégration des systèmes de données tout en préservant l'anonymat de la personne concernée et en respectant les normes les plus rigoureuses en matière de protection des données.

La situation (quasiment unique) du VSF et du *Soziale Schiene* met Vienne dans une position enviable lui permettant d'intégrer la fourniture d'un logement et d'une aide sociale, et de parvenir ainsi à une planification coordonnée de services répondant aux besoins identifiés. Ce type d'action coordonnée est possible dans le cadre d'une administration municipale au sein de laquelle la responsabilité du logement et celle de l'aide sociale incombent à une seule et même autorité. Elle requiert néanmoins la mise en place de procédures, de protocoles et de structures décisionnelles assurant le lien entre les systèmes d'information et les modalités d'allocation des services, tant au niveau des usagers qu'au niveau des systèmes. Des enseignements généraux peuvent être tirés de l'expérience viennoise à cet égard, même si la structure organisationnelle et la prestation des services n'existent pas telles qu'ailleurs.



A. Le but de l'examen par les pairs

L'un des objectifs clés du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale — PROGRESS — est d'aider les principaux acteurs sociaux à renforcer leurs capacités et à promouvoir des approches innovantes. Ce programme opère parallèlement au processus politique d'échange et d'apprentissage mutuel entre États membres sur des questions sociales, à savoir la MOC sociale. Le sans-abrisme a été désigné comme l'un des grands thèmes de ce processus européen d'analyse et d'échange.

Le présent examen par les pairs a pour but essentiel d'aider la ville de Vienne à renforcer sa capacité de suivre le phénomène du sans-abrisme et améliorer ainsi la planification des actions qu'elle mène et des services qu'elle propose. Il se distingue donc de la démarche habituelle dans la mesure où il porte sur une problématique plutôt que sur une bonne pratique. Son but est d'étudier les méthodes utilisées par la ville de Vienne pour récolter des données concernant le sans-abrisme, d'une part, et d'autre part, la manière de mieux utiliser ces informations pour organiser la prévention du phénomène et répondre aux besoins des personnes concernées. L'échange d'expériences entre pays participant à l'examen par les pairs devrait permettre de recenser une série d'enseignements importants quant aux bonnes pratiques en matière de collecte de données et de planification de ce type de services.



B. Le contexte autrichien

Trois grandes lois régissent la politique fédérale autrichienne dans le domaine du logement: la loi régissant les rapports entre propriétaires et locataires (*Mietrechtsgesetz*), la loi sur la propriété des appartements (*Wohnungseigentumsgesetz*) et la loi sur le logement sans but lucratif (*Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz*). Les Länder sont chargés de la planification régionale et de la distribution des fonds et des services aux sans-abri, tandis que les collectivités/municipalités font appliquer la réglementation en matière de construction. Vienne présente cette particularité unique d'être à la fois un Land et une municipalité. L'aide aux sans-abri est une prérogative exclusive des neuf Länder avec des dispositions législatives, des programmes et des services propres à chacun d'eux. Ils bénéficient de la coopération de l'État fédéral en matière de recherche et de suivi, notamment.

Le problème du sans-abrisme et du logement précaire existe en Autriche, mais son ampleur y est moindre que dans certains autres pays en raison des instruments mis en œuvre. Les principaux éléments de la politique de logement qui participent à la prévention du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement peuvent être décrits comme suit:

10

- 70% des immeubles résidentiels sont financés par des fonds publics — une situation qui a des répercussions sur le coût du logement en général et qui se traduit par la non-prépondérance du marché commercial;
- le «tiers secteur» sans but lucratif (associations immobilières) est un acteur important dans la mesure où il est plus flexible que les entreprises publiques et adopte un comportement socialement plus responsable que le secteur privé;
- l'offre de logement social est supérieure à la moyenne de l'UE, ce qui s'explique largement par son niveau élevé à Vienne;
- les subventions personnelles au logement allègent les difficultés financières de nombreux ménages;
- il existe une protection contre les expulsions.



Le financement public et les obligations légales qui en découlent exercent une influence déterminante sur le marché du logement. Des prêts subventionnés et des rentes couvrent 70% des nouvelles habitations. Les loyers des logements ayant bénéficié d'une aide publique sont plafonnés (Wohnbauförderung). Il convient toutefois de préciser que 80 à 90% de cette aide financière va aux prêts et aux rentes à la construction, et 10% seulement aux loyers subventionnés. Le but est donc de subventionner les nouvelles constructions, autrement dit l'offre de logements. Le droit à ce type de logement subventionné est lié au revenu, mais, en réalité, 90% de la population est éligible. Le Fonds est financé par une recette fiscale de 1%, complétée des revenus provenant du remboursement des prêts. L'un des aspects clés de la politique du logement est la forte protection juridique dont bénéficient les locataires contre les expulsions arbitraires.

Vienne compte 1,7 million d'habitants et se positionne comme l'une des villes offrant le plus grand parc de logements sociaux (appartements appartenant à la ville) au monde. Une aide sociale représentant 277 millions d'euros est allouée à 93 547 personnes à bas revenus. La ville offre 3 767 places pour sans-abri, lesquelles comprennent 1 234 lits en hébergement temporaire, 292 dans des asiles de nuit et 267 dans des structures d'accueil mères-enfants. Le taux d'utilisation atteint 96% et 70% des usagers sont des hommes. Le programme compte 500 membres de personnel et dispose d'un budget de 37,9 millions d'euros.

Jusqu'aux années 80, le service du logement de Vienne se chargeait de l'aide aux sans-abri et mettait un lit à la disposition de tous dans un dortoir. La stratégie a connu, au cours des années 90, un tournant radical se concrétisant notamment par une coopération avec des ONG, par la mise en place de structures d'accueil de jour, par un travail de proximité et par des services médicaux mobiles. Le programme Soziale Schiene a été institué au sein de l'association municipale du logement en vue de mettre des appartements individuels abordables à la disposition de personnes sans domicile ou de clients «à risque». Il a enregistré 4 500 demandes de logement social en 2008, dont 1 881 ont conduit à la conclusion d'un bail; quelque 2 000 ménages n'ont cependant pas obtenu satisfaction. Le système de prévention du sans-abrisme inauguré en 1996 dans le cadre du FAWOS (centre viennois qui conseille les personnes menacées d'éviction) donne des résultats extrêmement positifs. Les sommes considérables consacrées à la prévention permettent de tirer davantage de ménages d'embaras, mais l'augmentation des dépenses pose problème.



L'aide aux sans-abri relève de la responsabilité du Fonds social viennois (VSF) et les données disponibles concernant les personnes réclamant une aide au titre du programme de lutte contre l'exclusion liée au logement montrent que 40% des demandeurs ont été expulsés; que plus de 50% sont hébergés dans leur famille ou chez des amis; que 29% sont devenus sans-abri par suite d'un divorce ou d'une séparation; et que 23% sont (principalement) des jeunes qui n'ont jamais eu leur propre logement. Moins de 10% viennent directement de la rue.

Approches de la planification sociale

L'approche de la planification sociale a été présentée dans deux contextes très différents: la région rurale de la Haute-Autriche (un Land de 1,4 million d'habitants) et la ville de Vienne (1,7 million).

En Haute-Autriche, le programme social inauguré en 2003 définit des instruments de planification sociale qui divisent, à cette fin, la province en six régions. Une organisation est chargée pour chacune d'elles de l'élaboration d'un rapport annuel complet présenté en avril au Département des affaires sociales. Ce rapport indique le nombre de personnes menacées et affectées par le sans-abrisme; il comprend des données sociodémographiques; et il précise les besoins et les mesures à prendre.

Un comité de professionnels (Fachgremium) prépare, sur la base de ces données, un rapport consolidé unique couvrant la Haute-Autriche, qui doit prévoir des mesures d'application concrètes pour une période allant jusqu'à six ans. Présidé par le Département des affaires sociales, ce comité est composé de représentants des neuf prestataires de services, auxquels sont associés des sans-abri et des délégués de l'administration publique, de même que des experts, le cas échéant. Il délibère avec le gouvernement fédéral sur toutes les questions relatives aux sans-abri, et tient au minimum une réunion par an (en mai). Les informations contenues dans le rapport vont au conseiller politique compétent et servent à la mise à jour du programme social.

À Vienne, les services sociaux sont placés sous le contrôle du VSF et le processus de planification a débuté en prenant pour objectif «une vie autodéterminée». La stratégie se fonde depuis 2000 sur le principe du droit à l'autodétermination des personnes dans le besoin, principe qui sous-tend le programme viennois d'as-



sistance aux sans-abri avec toute une série de mesures visant à favoriser la réinsertion et à stabiliser la situation sociale et de santé des personnes concernées.

Des intervenants du secteur privé et du secteur social non statutaire mettent certains services à la disposition des sans-abri. Il existe deux formes de financement: l'octroi de subventions aux prestataires de services ou le paiement direct aux bénéficiaires. Le Centre de conseil pour les sans-abri (bzWO) a été institué en 2008 pour déterminer les personnes éligibles à l'obtention d'une aide et allouer des services axés sur les besoins. Le système de gestion des dossiers permet d'évaluer les services et les objectifs. Une évaluation individuelle est effectuée pour chaque usager, tandis qu'une évaluation-système contribue à la planification et à l'adaptation des services. Le Centre de conseil rassemble des données dans plusieurs domaines, y compris des informations personnelles sur le parcours de vie, la situation actuelle en matière de logement et la cause du sans-abrisme, l'éducation, l'endettement, la santé, la situation psychosociale et la capacité de mener une vie indépendante.

Le département en charge du logement accompagné a été transféré au Fonds social viennois lors de la réorganisation du secteur social de la ville en juillet 2004. Le regroupement sous le même toit de plusieurs domaines du secteur social a créé la nécessité et la demande d'une documentation type harmonisée. Le contexte et le point de départ de l'adaptation des documents de l'Aide viennoise aux sans-abri ont donc été la décision prise en automne 2004 par le département «Communication et développement» du Fonds social viennois de perfectionner la série des données de base collectées par l'Aide viennoise sur la base du questionnaire existant et d'en faire un système commun de documentation. La loi municipale sur la prévoyance sociale autorise le Service-conseil de l'Aide viennoise aux sans-abri de collecter, dans le cadre de sa procédure de gestion de dossiers et d'octroi de services, l'ensemble des informations nécessaires à décrire la situation sociale des personnes sans domicile fixe et à présenter l'impact des mesures d'assistance mises en place à leur intention. Les résultats de l'évaluation de ces données sont publiés dans le rapport annuel de l'Aide viennoise aux sans-abri.

C. Le contexte européen

Initiatives prises au niveau de l'UE pour mesurer l'exclusion liée au logement

Plusieurs initiatives ont été prises récemment au niveau de l'UE en rapport avec le thème du présent examen par les pairs. Les plus pertinentes sont succinctement décrites ci-après.

ETHOS (Edgar & Meert, 2005)

La typologie ETHOS de l'exclusion liée au logement est aujourd'hui la base sur laquelle s'appuie, dans toute une série de pays d'Europe, la discussion consacrée à la définition du sans-abrisme, à la fois dans la perspective de l'élaboration des politiques et dans la perspective de la collecte de données. La définition, traduite dans toutes les langues européennes, peut être téléchargée sur le site de la Feantsa (www.feantsa.org).

Measurement of Homelessness at European Union Level (Edgar et al, 2007)

14

Réalisé à la demande de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances, ce rapport analyse les méthodes de collecte de données relatives au sans-abrisme en Europe. Il propose une méthodologie en vue de l'élaboration d'un système d'information permettant de suivre le phénomène et formule une série de recommandations à l'intention de la CE et des gouvernements nationaux¹.

Projet MPHASIS (2007–2009)²

Financé au titre de PROGRESS, ce projet intitulé «Progrès mutuels sur le sans-abrisme en améliorant et renforçant les systèmes d'information» a pour objectif principal d'améliorer la capacité de vingt pays européens de collecter des données sur le sans-abrisme et l'exclusion liée au logement en s'appuyant sur les recommandations de l'étude antérieurement réalisée sous le titre «Measurement of Homelessness at European Union Level» (Edgar et al, 2007). Le projet se concrétise par des échanges transnationaux et par une recherche-action qui

¹ Le rapport peut être téléchargé sur: http://ec.europa.eu/employment_social/spis/homelessness_en.htm

² <http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/>



alimenteront directement les débats européens et nationaux sur le suivi du phénomène du sans-abrisme dans le cadre MPHASIS.

Réglementation relative aux recensements en 2011

Conformément à la réglementation adoptée par l'UE en 2008, qui prévoit la tenue de recensements de la population et des habitations, les États membres sont tenus de comptabiliser les personnes sans domicile lors du prochain recensement. Ils sont libres de sélectionner une méthode dans une liste d'approches alternatives. Il existe une combinaison de méthodes parmi lesquelles le recensement conventionnel et le recensement basé sur des registres, et leur efficacité respective fait l'objet de nombreux débats (Edgar et Busch-Geertsema, 2009).

Services sociaux d'intérêt général (Projet Prometheus)

Ce projet vise à développer, valider et expérimenter la mise en œuvre intersectorielle et transnationale d'un système d'assurance-qualité des services sociaux. Le projet aborde les divers aspects de la qualité, y compris sa mesure (indicateurs).

Sous-groupe «Indicateurs» (Indicateurs de logement — surpopulation, privation)

Le sous-groupe «Indicateurs» du Comité de protection sociale s'est récemment mis d'accord sur une série d'indicateurs secondaires dans le domaine du logement, qui ont un rapport avec le sans-abrisme (voir à l'annexe 1 la liste des indicateurs adoptés en juin 2009).

Définition du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement

L'une des grandes questions évoquées à la fois dans les documents préparés par les participants en vue de la réunion organisée par la ville de Vienne et durant la réunion proprement dite, portait sur l'absence de définition commune ou officielle du sans-abrisme et de l'exclusion liée au logement en Autriche. La présente section décrit le débat européen sur ce thème.

Le fait que la perception du sans-abrisme varie d'un pays européen à l'autre, et évolue au fil du temps, n'empêche pas d'harmoniser l'identification des diverses situations de vie que peuvent connaître leurs citoyens. La Conférence des statisticiens européens (UNECE/EUROSTAT, 2006) établit une distinction entre



les logements classiques, les locaux d'habitation collectifs et les autres unités d'habitation ou logements non conventionnels. S'il est possible de définir et de convenir d'une typologie des situations de vie, et de l'appliquer de manière raisonnablement homogène dans les différents pays, il est moins aisé de définir le concept de sans-abrisme — cette difficulté provenant notamment de ce que le phénomène peut être conceptualisé selon des perspectives stratégiques différentes. Il englobe les personnes vulnérables sur le marché du logement (et se trouvant dans l'incapacité d'accéder à un logement décent ou abordable), mais il englobe également celles qui vivent en institutions pour cause de politiques publiques (manque d'investissements dans des services communautaires de santé mentale, par exemple). Le concept peut également être compris comme désignant les personnes nécessitant l'aide des services sociaux. Ainsi donc, il peut être perçu comme une question de logement ou comme une question d'aide sociale, et peut avoir en outre certaines implications en matière de politique de santé et de politique judiciaire.

La difficulté de comptabiliser le nombre de sans-abri provient également de ce que leurs conditions d'existence se modifient avec l'évolution de leur situation personnelle ou l'adoption de certaines mesures gouvernementales. De même, si le but est de suivre l'incidence des politiques, il convient parfois de comptabiliser les personnes qui ne sont plus sans-abri par suite de la mise en œuvre d'une action particulière (investissement dans des logements subventionnés, par exemple).

Il est donc possible d'avoir une définition suffisamment large pour refléter le sans-abrisme comme un processus incluant une mobilité entre situations de vie. La typologie ETHOS développée par la FEANTSA en matière de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement en fournit un exemple. Il est tout aussi envisageable de se fonder sur une définition plus étroite du sans-abrisme, laquelle pourrait s'avérer indispensable pour permettre une collecte régulière et homogène de données — aspect particulièrement important lorsqu'il s'agit de faire une analyse comparative du phénomène. L'étude «*Measurement of Homelessness*» (Edgar et al, 2007) a opté pour une définition étroite sans doute mieux adaptée à la collecte de données (voir la Figure 1).

La première étape du processus d'amélioration de la collecte des données relatives au sans-abrisme consiste à examiner et à adapter cette définition selon le contexte national (ou régional). Il est important que les grands concepts de la définition soient bien compris, et de tenir compte du fondement conceptuel reflétant le processus de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement qui



Figure 1 Définition harmonisée du sans-abrisme

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition
1	Personnes vivant dans la rue	1	Espace public ou externe	Personnes vivant dans la rue ou dans un espace public, sans hébergement qui puisse être défini comme un local d'habitation
2	Personnes vivant dans un hébergement d'urgence	2	Asiles de nuit	Personnes n'ayant pas de lieu de résidence fixe et changeant donc fréquemment de type d'hébergement
3	Personnes vivant dans des centres d'hébergement pour sans-abri	3	Centres pour sans-abri	Lorsque la période d'occupation est inférieure à un an ³
		4	Logement temporaire	
		5	Logement de transition avec accompagnement	
		6	Refuge pour femmes	
4	Personnes vivant dans des institutions	7	Institutions de soins de santé	Personnes qui y vivent plus longtemps que nécessaire faute de logement
		8	Institutions pénales	Pas de logement disponible avant la libération
5	Personnes ne vivant pas dans des logements conventionnels faute de logement disponible	9	Mobile homes	Lorsque le logement est utilisé faute de logement conventionnel et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne
		10	Bâtiments non conventionnels	
		11	Structure temporaire	
6	Personnes sans-abri vivant temporairement dans des logements conventionnels dans la famille ou chez des amis (faute de logement disponible)	12	Logement conventionnel n'étant pas le lieu de résidence habituel de la personne	Lorsque le logement est utilisé faute d'autre logement et qu'il ne s'agit pas du lieu de résidence habituel de la personne

Source: Edgar et al, 2007

3 La période d'un an a été choisie par souci de cohérence avec les recommandations UNECE/EUROSTAT pour les recensements.



sous-tend la définition. Il faut également veiller à ce que la nomenclature et la terminologie opérationnelles reflètent bien les domaines d'action nationaux. Enfin, il est essentiel que la définition soit adoptée par l'ensemble des acteurs clés — à savoir tous les ministères concernés (à l'échelon national ou régional). Il ressort en effet des bonnes pratiques que les ministères en charge du logement, des services sociaux, de la santé, de l'emploi, du système pénal et de l'immigration peuvent tous intervenir utilement en la matière. Les principaux prestataires de services, et plus particulièrement ceux dont le financement de base est lié à des réglementations ou à des dépenses publiques, devraient également être associés à l'élaboration de cette définition.

Recommandations de l'étude européenne

La nécessité et la demande d'un système commun de documentation, confirmées par les actions du Fonds social viennois décrites à l'occasion du présent examen par les pairs, mettent en évidence trois types d'aspects majeurs dont les recommandations de l'étude réalisée au niveau de l'UE (Edgar et al, 2007) font écho, et qui sont résumés ci-après.

18

Aspects liés aux données et aux variables de base

L'une des démarches essentielles lors de la planification et de la mise en œuvre d'un système de collecte de données consiste à décider du type d'information à rassembler et de la définition des éléments de données. Il faut en outre, si l'on veut établir des comparaisons valables entre différentes séries de données individuelles au plan local, régional, national et international, convenir d'un nombre minimum de variables collectées de la même façon. L'étude européenne (Edgar et al 2007) propose des variables clés et des variables auxiliaires à récolter dans toute l'Europe — la distinction entre les premières et les secondes découlant de ce que les organisations ont, dans le cadre de la gestion des dossiers, des besoins différents en termes de données selon les services qu'elles fournissent. Il s'avère néanmoins important de disposer de définitions harmonisées pour permettre l'évaluation et la comparaison de leurs actions respectives. L'étude européenne précise les variables de base, dont la définition doit être harmonisée, et les variables auxiliaires pour lesquelles davantage de flexibilité est permise entre séries de données en termes de définition. Les auteurs ont revu la définition de ces variables de base à la suite des études réalisées dans le cadre du projet Mphasis (voir la Figure 2).



En automne 2004, le département «Communication et développement» du Fonds social viennois a perfectionné la série de données de base de l'Aide viennoise aux sans-abri en prenant pour point de départ le questionnaire existant, et en a fait la documentation standard de l'organisation. Le Centre de conseil rassemble de données touchant toute une série de domaines, y compris des informations personnelles, le parcours de vie, la situation actuelle en termes de logement et la cause du sans-abrisme, l'éducation, l'endettement, la santé, la situation psychosociale et la capacité de mener une vie indépendante.

Aspects techniques

L'étude européenne sur la mesure du sans-abrisme (Edgar et al, 2007) fait valoir que les informations consignées par les prestataires de services à propos des usagers ne sont pas utilement exploitées à des fins d'élaboration et de suivi des politiques. Elle analyse les différentes approches adoptées en matière de systèmes électroniques, y compris des systèmes imposés par des organismes de financement et des systèmes mis au point par des fédérations d'associations liées au sans-abrisme avec, dans les deux cas, des exemples de systèmes basés sur PC et en ligne. Le projet Mphasis a entrepris d'expérimenter un système existant (système LINK pour l'enregistrement des clients) dans d'autres pays (Suède et Hongrie), afin de cerner les problèmes que ce type de transfert de connaissances peut poser.

La procédure selon laquelle, par suite de l'intégration du département en charge des logements subventionnés au Fonds social viennois en 2004, des dispositions délibérées ont été prises pour instaurer un système commun de documentation à l'intention du programme viennois d'aide aux sans-abri, a été décrite plus haut. Alors que les données statistiques sociales étaient antérieurement adressées directement — et sous forme anonyme — au Fonds social viennois par les structures concernées, les données de base peuvent désormais être compilées de manière centralisée et directe par le Service-conseil de l'Aide viennoise aux sans-abri — en d'autres termes, une approche normalisée de la collecte de données a été adoptée, qui recueille les données au niveau des clients et utilise un logiciel unique dont la gestion peut être centralisée au niveau du Service-conseil.

Aspects liés à la gestion

L'étude européenne réalisée en 2007 formule un certain nombre de recommandations en ce qui concerne la gestion des systèmes de bases de données, afin de



garantir l'efficacité de leur mise en œuvre et la qualité des données. Ces questions relèvent de la responsabilité centrale en matière de collecte de données qui, comme cela a déjà été précisé, est clairement définie à Vienne. Cet organisme central doit assumer une série de tâches, et notamment:

1. l'établissement et le réexamen de la liste des définitions harmonisées;
2. la maintenance des systèmes logiciels;
3. la fixation de protocoles pour garantir la validation et la qualité des données;
4. l'adhésion aux protocoles en matière de protection des données;
5. la formation et le soutien des utilisateurs du système;
6. l'analyse et la communication des données.

Le département «Communication et développement» du Fonds social viennois a élaboré la série de données de l'Aide viennoise aux sans-abri et en a fait le système commun de documentation du programme. Cette série de données de base peut être directement et centralement compilée par le Service-conseil de l'Aide viennoise, lequel est autorisé par la loi municipale à collecter, dans le cadre de sa procédure de gestion des dossiers, l'ensemble des informations à inclure dans ces données de base.

20

Suivi du phénomène du sans-abrisme dans les pays pairs

Pays nordiques (Danemark, Norvège, Suède)

Tous les pays nordiques se sont dotés de stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme et de responsabilités clairement définies pour le suivi et la mise en œuvre de ces stratégies (y compris en matière de collecte de données). Ces pays ont également une longue tradition de recensements sur la base de registres concernant la population et le logement (UNECE, 2007). On constate néanmoins une certaine difficulté à tirer de ces registres des informations concernant les personnes sans domicile fixe. Chacun des pays nordiques a entrepris des enquêtes nationales concernant le sans-abrisme et leurs approches présentent,



Figure 2 — Variables de base

Variable	Élément de base
Caractéristiques démographiques: âge et sexe	
Âge	Date de naissance
Sexe	Masculin/féminin
Nationalité / Pays d'origine	
Nationalité (Pays de citoyenneté)	ressortissant; non-ressortissant (ressortissant d'un autre État membre de l'UE; ressortissant d'un pays non membre de l'UE)
Pays de naissance	Né(e) dans le pays; né(e) à l'étranger (dans un autre État membre de l'UE; dans un pays non membre de l'UE)
Caractéristiques du ménage / de la famille	
Structure du ménage/ situation de vie	<ul style="list-style-type: none"> - Ménage isolé (personne vivant seule) - Ménage multiple: <ul style="list-style-type: none"> - Parent isolé vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans - Couple vivant sans enfant de moins de 25 ans - Couple vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans - Autre type de ménage
Caractéristiques du logement	
Logement précédent, logement la veille de l'admission et logement actuel (à la date du comptage)	<ul style="list-style-type: none"> Dans la rue (espace public ou externe) Dans un hébergement d'urgence (asile de nuit) Dans un logement pour sans-abri (foyers pour personnes sans domicile fixe, logement temporaire et logement accompagné) Dans un refuge d'urgence pour victimes de violence domestique Dans une institution (soins de santé, prison, prise en charge d'enfants) Dans des structures non conventionnelles faute de logement disponible (mobile homes, bâtiments non conventionnels, structures temporaires) Chez des amis ou dans la famille (pour cause de sans-abrisme) Sans domicile fixe et vivant dans d'autres types d'hébergement N'est pas une personne sans domicile fixe
Durée de l'absence (actuelle) de domicile fixe	Moins de 2 mois; de 2 à moins de 6 mois; de 6 mois à moins d'un an ; de 1 à moins de 2 ans; de 2 à moins de 5 ans; 5 ans et plus
Cause(s) de l'absence de domicile fixe	
Cause(s) de la dernière absence de domicile fixe telle(s) que précisé(e) par la personne concernée (plusieurs réponses autorisées)	<ul style="list-style-type: none"> Mesure prise par le propriétaire (expulsion) / Saisie d'hypothèque Fin de contrat / logement impropre / manque de logement disponible Rupture d'une relation / conflit familial / décès Perte d'emploi / chômage Violence Personnelle (besoin d'aide / dépendances / santé) Financière (dette) Sortie d'une institution / des forces armées Immigration Force majeure (incendie, inondation, etc.) Autres raisons

Source: Busch-Geertsema and Edgar, 2009



malgré certaines disparités, de grandes similitudes. Ils utilisent toutefois leur propre définition opérationnelle du sans-abrisme aux fins de cette enquête.

Danemark

Le sans-abrisme fait l'objet d'un suivi depuis 2007 au moyen de comptages des personnes sans domicile fixe et, depuis 1999, d'un système national d'enregistrement des usagers de foyers d'hébergement gérés à leur intention par les autorités locales en vertu de l'article 110 de la loi danoise sur les services sociaux. Le comptage fournit un chiffre correspondant au nombre de personnes sans-abri (stock) durant la semaine du recensement, tandis que le système d'enregistrement des usagers au niveau des foyers d'hébergement fournit des chiffres relatifs à la fois aux stocks et aux flux, qui sont publiés dans les statistiques annuelles. Le dénombrement des sans-abri inclut des catégories telles que les personnes vivant dans la rue, dans des asiles de nuit, dans des foyers d'hébergement et à titre temporaire dans leur famille ou chez des amis; le système d'enregistrement des usagers couvre uniquement, pour sa part, les personnes utilisant les foyers d'hébergement.

22

Le comptage danois se fonde sur une définition du sans-abrisme basée sur une série de catégories tirées de la définition ETHOS, mais adaptées au contexte national. La définition danoise utilise les catégories opérationnelles suivantes:

- Personnes vivant dans la rue;
- Usagers des asiles de nuit d'urgence;
- Usagers des foyers d'hébergement;
- Personnes logeant dans des hôtels pour cause de sans-abrisme;
- Personnes en séjour temporaire dans leur famille ou chez des amis;
- Logement de transition ;
- Personnes sortant de prison;
- Personnes sortant d'hôpitaux/de centres de traitement.



Le dénombrement des sans-abri a été demandé par le ministère de l'Intérieur et des affaires sociales, et réalisé par le Centre national danois de recherche sociale (Benjaminsen & Christensen 2007, Benjaminsen 2009). Le comptage se base sur une enquête auprès des services sociaux et des autorités locales susceptibles d'être en contact ou d'avoir connaissance de personnes sans domicile fixe. Sur autorisation des autorités responsables des données, des numéros personnels (identificateurs uniques) sont fournis et une vérification est effectuée pour éviter les doublons. Un comptage des personnes sans domicile fixe a eu lieu en 2007 et en 2009, et un nouveau comptage est prévu en 2011 dans le cadre du suivi de la stratégie nationale de lutte contre le sans-abrisme.

Les résultats du comptage national initial ont constitué le fondement du travail de formulation et de mise en œuvre de la première stratégie nationale (2008–2011). Ce comptage a permis en effet de disposer de chiffres concernant le nombre de personnes vivant dans la rue et le nombre de jeunes sans-abri, et concernant les personnes sortant d'institutions sans solution de logement, qui sont autant d'aspect prioritaires d'intervention au titre de la stratégie nationale. La seconde édition, à savoir la comptabilisation effectuée 2009, a permis d'établir une base de référence pour la mesure globale des effets de cette stratégie; l'édition prévue en 2011 permettra de mesurer l'impact global de la stratégie, à la fois au niveau national et au niveau municipal.

Suède

Le gouvernement a chargé le Conseil national de la santé et de la protection sociale (NBHW) de cartographier le phénomène du sans-abrisme en Suède (NBHW, 2005). La démarche visait à permettre la comparaison avec les relevés précédents respectivement effectués en 1993 et 1999. La stratégie nationale suédoise se fonde à la fois sur la cartographie de 2005 et sur l'expérience des actions nationales et locales déjà menées pour lutter contre le sans-abrisme. En février 2007, le gouvernement a présenté pour la première fois une stratégie nationale dans ce sens, baptisée «Sans abrisme — facettes multiples, responsabilités multiples».

Le gouvernement a chargé le NBHW de diriger et de coordonner une mission nationale de lutte contre le sans-abrisme et l'exclusion du marché du logement en concertation avec le Conseil national du logement, de la construction et de la planification, le Service suédois du recouvrement forcé, le Service suédois des prisons et des probation, et l'Association suédoise des autorités locales et des



régions. Ces organismes forment ensemble le groupe directeur national pour la stratégie de lutte contre le sans-abrisme. Un groupe de référence externe, comprenant notamment des organisations d'usagers, est également associé à cette mission.

La stratégie, qui couvre la période 2007–2009, s'articule autour de quatre grands objectifs:

- La garantie pour tous d'avoir un toit au-dessus de la tête et l'accès à une action coordonnée plus poussée en fonction des besoins individuels.
- La réduction du nombre d'hommes et de femmes n'ayant aucun logement prévu à leur sortie de prison ou d'une unité de soins, ou à l'échéance d'un séjour en logement accompagné.
- Un accès plus aisé au marché ordinaire du logement pour les femmes et les hommes en hébergement temporaire, transitoire ou accompagné mis à disposition par les services sociaux ou d'autres.
- La diminution du nombre d'expulsions et la non-expulsion d'enfants.

24

Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre le sans-abrisme, le gouvernement a chargé le Conseil national de la santé et de la protection sociale de lui proposer un plan permettant de suivre en permanence l'ampleur et la nature du phénomène avec un accent particulier sur la situation des enfants et des jeunes. La stratégie de suivi proposée (NBHW, 2009) instaure un système de suivi systématique des sans-abri au fil du temps. Ce suivi permanent vise à créer les conditions nécessaires à une action efficace de lutte contre l'exclusion liée au logement, et à élaborer des mesures destinées à aider ceux qui en sont victimes. Un système de suivi permanent permet également d'évaluer l'impact des mesures qui ont été prises.

Norvège

Le ministère des Collectivités locales et du développement régional a pour ambition de réaliser une enquête sur le sans-abrisme tous les deux ans. Les résultats des études ainsi réalisées servent à l'élaboration de la politique en la matière, y compris le classement des priorités en vue du financement proposé dans le cadre du budget annuel de l'État. La mission de prévention et de lutte contre le sans-abrisme fait désormais partie intégrante du travail permanent en matière



de logements sociaux au sein de la Banque norvégienne du logement (Husbanken).

La Norvège a mené durant la période 2005–2007 une stratégie nationale de prévention et de lutte contre le sans-abrisme intitulée «Parcours vers un logement permanent». Cinq ministères ont participé à sa formulation, à son contenu et sa structure. Le ministère des Collectivités locales et du développement régional a assumé la responsabilité de cette stratégie et a joué dès lors un rôle de chef de file et de coordonnateur. Les autres ministères étaient le ministère du Travail et de l'inclusion sociale, le ministère des Enfants et de l'égalité, le ministère de la Santé et des services sociaux, et le ministère de la Justice. La responsabilité de la mise en œuvre de la stratégie a été confiée à la Banque norvégienne du logement. Les collectivités locales ont été les acteurs principaux de cette mise en œuvre sur le terrain, tandis que la Banque du logement s'attachait davantage, en sa qualité de coordinatrice désignée par le gouvernement, à gérer la plus grande partie des fonds. Les autorités locales avaient la possibilité d'obtenir différents types de financement auprès de la Banque du logement (subventions de compétences, subventions de logement, allocations de logement et prêt de démarrage, par exemple). Les collectivités locales peuvent également demander des fonds destinés à des services de surveillance dans les structures d'hébergement pour sans-abri et toxicomanes. L'administration de ce programme est confiée à l'Agence norvégienne pour l'emploi et la protection sociale (NAV).

La stratégie comportait cinq objectifs nationaux concrets:

- le nombre de demandes d'expulsions devrait être réduit de 50%, et le nombre d'expulsions de 30%;
- personne ne devrait séjourner dans un hébergement temporaire à sa sortie de prison;
- personne ne devrait rechercher un hébergement temporaire à sa sortie d'une institution;
- personne ne devrait se voir proposer un asile de nuit sans accord de qualité;
- personne ne devrait séjourner plus de trois mois dans un hébergement temporaire.



Le suivi de la stratégie est assuré à l'aide d'enquêtes nationales sur le sans-abrisme et du système municipal-national d'information (KOSTRA), qui contient des informations de contrôle concernant les activités des administrations locales. Les objectifs en matière d'expulsions étaient les seuls directement mesurables. Les chiffres et les procédures d'information via KOSTRA ne permettent pas, à l'heure actuelle, d'établir dans quelle mesure les objectifs sont concrètement atteints.

Les pays continentaux (Allemagne, Luxembourg)

Dans les pays dotés d'une structure fédérale, le gouvernement fédéral n'est pas compétent en matière de logement ou de sans-abrisme — et il s'avère donc impossible d'y instaurer un système de collecte de données sur le sans-abrisme à l'échelon national. Certaines initiatives ont été cependant prises au niveau régional (et municipal) pour étudier le phénomène du sans-abrisme dans ces pays.

Allemagne

L'aide aux sans-abri se fonde largement sur les dispositions de la législation fédérale contenues dans les livres II et XII du code social et mises en œuvre par des dispositions d'exécution au niveau de chaque Land (livre XII du code social) ou par des instructions émanant de l'Agence fédérale pour l'emploi (livre II du code social). Les stratégies et activités sont ensuite concrètement menées sur cette base par les autorités locales en tant que pouvoirs exécutifs compétents.

Le sans-abrisme est défini en rapport avec des urgences en matière de logement, lesquelles visent trois principaux groupes cibles: les personnes exposées à un risque imminent de perte de logement; les personnes en situation de sans-abrisme; et les personnes vivant pour d'autres raisons dans des conditions inadmissibles. Cette définition a été affinée et enrichie dans plusieurs études.

Des données sont collectées à plusieurs niveaux en raison du caractère progressif du système d'assistance. Des enquêtes, partiellement fondées sur des dispositions obligatoires du droit administratif, sont régulièrement réalisées par les autorités locales, mais pas dans tous les Länder fédéraux et pas à la même échelle. Les associations indépendantes d'aide sociale collectent des informations concernant les personnes qui ont fait appel à leurs services; elles utilisent à cette fin une série de données spécifiques développées au fil du temps et coordonnées dans le cadre des associations nationales de collectivités locales. Ces



données sont regroupées au niveau de chaque structure, puis résumées et publiées au niveau fédéral par l'association fédérale d'aide aux sans-abri (BAGW).

Luxembourg

Les statistiques relatives au sans-abrisme étant, jusqu'à une date récente, fort limitées au Luxembourg, le ministère de la Famille et de l'intégration a chargé le CEPS/INSTEAD d'une enquête visant à déterminer le nombre — et à décrire les caractéristiques sociodémographiques — des personnes concernées. Cette mission consistait à préparer:

- une définition de l'exclusion liée au logement et une méthode permettant de quantifier et d'analyser le phénomène dans le contexte spécifique du Luxembourg;
- un ensemble de données fiables obtenues à l'aide d'une enquête réalisée conformément à la définition et à la méthodologie décrites sous a);
- une base de connaissances sur la problématique de l'exclusion liée au logement au Luxembourg;
- des indicateurs adéquats;
- une analyse des résultats de l'enquête.

L'étude a utilisé la définition ETHOS et la méthodologie a consisté en entretiens en face à face avec toutes les personnes présentes dans des structures d'hébergement durant une semaine (6 au 12 février 2006). Au total, 41 structures sur les 43 correspondant aux critères ont participé à l'enquête.

Outre cette enquête nationale, deux systèmes d'enregistrement des personnes concernées sont opérationnels au Luxembourg. Le ministère de l'Égalité des chances (MEGA), d'une part, et le ministère de la Santé (MS) en collaboration avec le Centre de recherche public Santé, d'autre part, ont en effet développé des outils destinés à mesurer deux phénomènes: le MEGA collecte des données concernant les personnes utilisant les structures accréditées d'hébergement pour femmes et le MS collecte des données destinées à suivre l'évolution du phénomène de la toxicomanie.

Les pays méditerranéens (Italie)

L'intérêt porté au sans-abrisme par les décideurs italiens étant récent, l'information à ce sujet est limitée et les systèmes de collecte de données gardent un caractère embryonnaire et local. Il n'existe pas de données nationales concernant l'exclusion sociale liée au logement, hormis celles qui ont été rassemblées en 2000 dans le cadre d'une enquête quantitative réalisée par le CIES (*Commissione di indagine sull'esclusione sociale*) via la Fondazione Zancan.

En 2008, toutefois, le ministère de la Santé, du travail et des politiques sociales, l'Institut national de la statistique, la Fédération italienne des organismes pour les personnes sans domicile (Fio.PSD) et Caritas Italie ont conclu un accord formel en vue de mener un projet de recherche sur la situation des personnes vivant dans l'extrême pauvreté, et de dresser un bilan national complet du sans-abrisme, du statut et du profil des personnes sans domicile, et des services formels et informels, tant publics que privés, avec un accent particulier sur les besoins des sans-abri. La diffusion des résultats et les principales publications sont attendues en décembre 2010 au plus tard. Cette étude est la première démarche en matière de sans-abrisme effectuée à la demande d'une autorité publique nationale et impliquant un organisme statistique officiel (ISTAT).

La définition du sans-abrisme retenue peut aller d'une définition visant strictement l'absence d'habitation, de sorte que la privation de logement devient le facteur principal du sans-abrisme, jusqu'à une définition axée sur l'absence de relations sociales, de sorte que la clé de lecture du phénomène fait référence à des notions de privation et d'exclusion sociale. L'étude nationale a retenu la définition suivante comme point de départ:

Personne confrontée à une grave difficulté de logement entraînant une impossibilité/incapacité de trouver ou de conserver une habitation au sens strict

Cette définition inclut:

- les personnes vivant dans des espaces publics (rue, baraquements, voitures abandonnées, caravanes, entrepôts);
- les personnes vivant dans un asile de nuit et/ou obligées de passer plusieurs heures par jour dans un espace public;



- les personnes vivant dans des foyers pour sans-abri sans habitation ni hébergement temporaire;
- les personnes vivant dans un logement mis à disposition par le système d'aide sociale (pour célibataires, couples ou groupes de sans-abri).

Cette définition exclut:

- les personnes vivant dans un logement surpeuplé;
- les personnes bénéficiant de l'hospitalité d'amis ou de membres de la famille;
- les personnes vivant dans des habitations illégalement occupées ou dans des campements organisés dans les villes

Les objectifs du projet de recherche impliquent trois étapes opérationnelles:

1. **un recensement des services** que les sans-abri peuvent contacter sur un territoire déterminé;
2. **une enquête sur les services** recensés au point 1 (ou une sélection d'entre eux);
3. **une enquête par sondage sur les sans-abri** à effectuer auprès des services couverts par l'enquête visée au point 2 (ou à partir de ceux-ci).

29

Les pays d'Europe central et orientale (Hongrie et Slovénie)

Le sans-abrisme s'est lentement positionné en tant que question de politique publique depuis la transition opérée en 1990. L'adhésion à l'UE (en 2004 et 2007) a favorisé à la fois l'élaboration de politiques et la collecte de données au travers d'initiatives telles que les Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (aujourd'hui Rapports sur les stratégies nationales en matière de protection sociale et d'inclusion sociale — RSNPSIS) et le processus d'examen par les pairs. Le renforcement de la capacité des ONG de fournir des services aux sans-abri a pris du temps (voir Hradecký, 2007; Filipovic, Somogyi et Teller, 2009), mais les ONG n'en ont pas moins joué, dans bon nombre des dix États membres ayant adhéré en 2004, un rôle déterminant au niveau des enquêtes et de la collecte de données concernant les sans-abri vivant dans la rue, et de l'établissement de registres



des usagers de services (en République tchèque, en Hongrie et en Pologne plus particulièrement). La législation de tous les nouveaux États membres exige que les organisations prestant des services à l'intention des sans-abri soient officiellement enregistrées pour pouvoir bénéficier d'un financement public. Cette obligation met en place un mécanisme permettant d'obtenir des informations concernant une large part de la prestation et de la capacité de ce type de services, et jette les bases d'une collecte de données relatives aux usagers si les gouvernements en font une condition de financement.

Hongrie

Les questions liées au sans-abrisme relèvent de la responsabilité du ministère des Affaires sociales et du travail, chargé de la coordination des services sociaux et des allocations sociales. Ses activités incluent la rédaction/préparation de la réglementation régissant les conditions de fonctionnement du système institutionnel à l'intention des sans-abri, ainsi que la formulation de propositions destinées au gouvernement quant aux orientations et aux mesures à prendre. Le ministère confie régulièrement la mise en oeuvre de certains programmes à deux fondations publiques exerçant leur activité dans le domaine des services aux personnes sans domicile fixe, en l'occurrence la Fondation publique pour les sans-abri et «Solidarité», fondation publique pour les sans-abri à Budapest. Les programmes exécutés par des organisations non-gouvernementales sont contrôlés par le ministère.

En Hongrie, la *Loi III de 1993 sur l'administration de la sécurité sociale* est en vigueur depuis 16 ans et dispose que

(1) *est sans-abri toute personne sans lieu de résidence enregistré, sauf si son lieu de résidence enregistré est un hébergement pour sans-abri,*

et

(2) *sera considérée comme sans-abri toute personne qui passe la nuit dans des espaces ou des lieux publics non conçus à des fins d'habitation.*

Pour autant qu'elles correspondent à ces définitions, les personnes concernées peuvent bénéficier de toutes les allocations financières et services sociaux prévus par la loi — et également fournis à d'autres personnes dans le besoin. Le sans-



abrisse tel que défini dans la loi citée plus haut est également pris en compte au niveau de la prestation des soins de santé et de la gratuité des services de santé.

En Hongrie, les prestataires de services sociaux pour sans-abri doivent être accrédités par la municipalité locale ou par l'administration en charge de la protection sociale et de l'enfance, et la réglementation prévoit également l'utilisation de systèmes obligatoires d'information. Le gouvernement précise l'objet du programme statistique national en matière de collecte de données, et l'Office national de statistique rassemble les données en vue de leur publication dans l'annuaire des statistiques sociales. On dispose ainsi de chiffres (stocks) relatifs aux effectifs, aux capacités et aux spécificités des services, de même qu'en ce qui concerne certaines caractéristiques de leurs usagers.

Le pays ne possède pas de système officiel assurant une collecte coordonnée et régulière de données relatives aux usagers des services hongrois d'aide aux sans-abri. Les dispositions législatives en la matière prévoient l'enregistrement d'informations concernant ces personnes, mais la collecte et la gestion de ce type de données sont, par ailleurs, limitées par les dispositions rigoureuses de la loi sur la vie privée. Les différents prestataires de ce type de services rassemblent effectivement des données à propos de leurs clients, mais celles-ci ne sont jamais collationnées dans un but officiel quelconque.

Un groupe de travail baptisé «3 février» a été mis en place à Budapest en 1998 en vue de combler cette lacune. Composé de quelques experts indépendants et de travailleurs sociaux, ce groupe est une équipe de recherche volontaire et autonome qui rassemble le 3 février de chaque année — en vue de ses travaux et à Budapest exclusivement — un éventail complet d'informations auprès des usagers des services.

Un Conseil national spécialisé dans les questions de sans-abrisme a été institué, pendant un certain temps, en qualité d'organe consultatif auprès du ministre des Affaires sociales. Il était constitué de douze membres élus représentant les organisations d'aide aux sans-abri, du Commissaire du ministère et du département ministériel compétent, ainsi que de membres invités permanents (méthodologie nationale) et occasionnels en fonction du sujet traité. Une stratégie de lutte contre le sans-abrisme a été adoptée en 2008 sur la base des conclusions du groupe de travail «3 février» et des besoins déterminés à l'issue de la consultation d'experts régionaux et de longs débats.

Slovénie

La responsabilité incombe au ministère du Travail, de la famille et des affaires sociales. La collecte de données concernant n'importe quelle forme d'exclusion liée au logement (autrement dit concernant n'importe laquelle des catégories de la typologie ETHOS) est très limitée, voire pratiquement inexistante. Il ne semble y avoir, de surcroît, aucun débat quant à la nécessité de ce type d'information et, par conséquent, les questions de mesure ne sont discutées ni dans la sphère publique ni dans les milieux spécialisés. La vision extrêmement étroite de la problématique du sans-abrisme constitue une difficulté supplémentaire. En effet, le sans-abrisme est souvent perçu en Slovénie comme visant uniquement le groupe très restreint de personnes qui dorment dans la rue ou utilisent des hébergements d'urgence. Les autres types de personnes sans domicile fixe — et notamment les femmes vivant dans des foyers d'accueil ou des jeunes en logement précaire — ne sont pas considérés comme des sans-abri au sens strict. Les différents foyers offrant un hébergement à des groupes particuliers (victimes de violence, jeunes, toxicomanes et personnes sans domicile fixe) ne sont pas considérés comme faisant partie intégrante de la problématique du sans-abrisme. Rien n'est donc prévu pour le regroupement des données émanant de ces différents domaines.

32

Les chiffres officiels concernant les personnes sans abri et sans logement sont assez rares, en particulier pour ce qui concerne les premiers car il n'existe aucune série de données dûment établie. L'aperçu le plus complet du sans-abrisme est la base de données de l'Institut de la protection sociale de la République de Slovénie, qui consigne les services destinés aux sans-abri (financés par le ministère du Travail, de la famille et des affaires sociales et les administrations locales) et le nombre d'usagers. La collecte de données porte sur l'offre de services (listes d'abris, ONG, etc.), plutôt que sur les usagers — de sorte que l'on ne dispose d'aucune information personnelle à propos de ces derniers et de leur mobilité spatiale ou entre différents services.



D. Questions liées à la collecte des données et à la planification des services

Cette dernière partie récapitule succinctement les questions soulevées lors de l'analyse des processus décrits dans les documents et présentations de l'examen par les pairs. Elle fait état de la réaction des pays pairs lors des discussions, telle que consignée dans le compte-rendu de la réunion. Les questions abordées ne se veulent pas exhaustives: elles visent à identifier certains éléments de pratique susceptibles d'être adoptés par d'autres pays pour améliorer l'efficacité de leur collecte de données, et à étayer les pratiques en vue de prévenir le sans-abrisme et d'apporter une réponse adéquate aux besoins des personnes concernées.

Stratégie

L'approche viennoise illustre l'interaction entre la clarté des objectifs stratégiques et une politique fondée sur des données factuelles. Le processus de planification a débuté en fixant pour objectif une vie indépendante et autodéterminée pour tous. Des actions plus spécifiques s'appuient néanmoins sur des éléments concrets pour définir la stratégie de mise en œuvre et suivre les avancées par rapport aux principaux groupes de personnes et/ou cibles. Ainsi par exemple, des données factuelles concernant les expulsions sous-tendent l'action préventive du VSF et du FAWOS. De même, le programme social de la Haute-Autriche met en place les instruments de planification sociale et présente un plan d'action ou rapport annuel établissant la corrélation entre les besoins et les mesures adoptées pour cerner la nature du sans-abrisme. Il s'agit d'une démarche similaire aux plans d'action locaux de lutte contre le sans-abrisme élaborés dans des pays aussi divers que l'Irlande et le Portugal. Les éléments d'information fournis par certains pays pairs (de la région nordique en particulier) illustrent la manière dont des objectifs précis sont définis dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre le sans-abrisme, et dont leur réalisation est mesurée en termes d'action des autorités locales chargées de leur mise en œuvre.

Les discussions intervenues lors de la réunion ont insisté sur l'importance de la fixation de calendriers précis, mais néanmoins réalistes, pour la mise en œuvre et l'évaluation des actions. Ainsi par exemple, un comité de professionnels (*Fachgremium*) rédige un rapport unique consolidé pour l'ensemble de la Haute-Autriche, qui doit contenir des mesures d'exécution concrètes pour une période de

six ans maximum. Les autres pays optent pour des calendriers divers, mais il ressort clairement des discussions que les échéances très courtes manquent souvent de réalisme — même s’il faut admettre que les engagements en matière de financement liés à des échéances plus longues s’avèrent parfois politiquement difficiles à assurer.

L’un des éléments contextuels importants de l’approche viennoise réside dans la capacité de la ville d’accéder au logement pour répondre aux besoins des personnes sans domicile fixe, grâce à l’ampleur de son parc de logements sociaux, à la nature du financement public (subventions de côté de l’offre) et au droit quasiment universel à un logement subventionné. La création du *Soziale Schiene* au sein de l’association municipale du logement en vue de proposer un logement abordable aux sans-abri et aux groupes à risque apparaît dès lors comme un élément déterminant dans la capacité de planifier et de mettre en œuvre des mesures qui répondent aux besoins des personnes sans domicile fixe.

Collecte de données

34

Les éléments essentiels d’une collecte efficace de données sont bien documentés (voir Edgar et al 2007 et la discussion ci-dessus). Trois aspects peuvent être plus particulièrement mentionnés dans le cadre du présent examen par les pairs: la responsabilité de gestion; la définition du sans-abrisme; et la mise en place et l’évaluation des systèmes d’information.

À Vienne, le VSF contrôle les services sociaux et, étant en charge du programme d’assistance aux sans-abri, assume manifestement la responsabilité de l’action et de la coordination au niveau des systèmes de collecte de données. Le VSF a dès lors été en mesure d’instaurer un système commun de documentation. Le service de conseil du VSF peut collecter toutes les informations prévues dans la série de données de base, et il exerce également un contrôle sur l’analyse et la communication de ces informations.

Une collecte efficace des informations et la coordination des actions des principales parties prenantes exigent une bonne compréhension du phénomène du sans-abrisme. Il faut, en d’autres termes, à la fois une définition opérationnelle de ce phénomène qui soient acceptée et comprise à des fins de collecte de données, et une définition opérationnelle de la nature de données à collecter. Si la typologie ETHOS offre à cet égard un cadre à l’intérieur duquel il est possible



d'inscrire une définition commune, il est tout aussi important de déterminer les informations à recueillir à propos de chaque personne concernée et d'adhérer à la liste des définitions harmonisées des données. Le VSF a abordé cette problématique et veille à l'application d'un système uniforme de collecte de données.

Systèmes de planification

Le présent examen par les pairs avait pour objectif de recenser non seulement les questions liées à la collecte des données, mais également les questions liées à l'utilisation de ces données aux fins de l'organisation de l'aide sociale, et de s'assurer que les services répondent effectivement aux besoins des usagers. La discussion a confirmé que des systèmes efficaces de collecte de données n'avaient de sens que s'ils servaient à améliorer les services et à agir plus efficacement au niveau de la prévention et de la lutte contre le sans-abrisme. La description du rôle du Centre de conseil pour les sans-abri (bzWO) a mis en évidence la nécessité d'une évaluation au niveau de chaque bénéficiaire parallèlement à une évaluation-système pour parvenir à une planification efficace de services axés sur les besoins.

Cette approche implique deux niveaux d'analyse et de suivi. Au niveau du système, il convient de comprendre l'ampleur et les causes du sans-abrisme, et le profil (changeant) des personnes concernées. Cette démarche implique à son tour la collecte de données au niveau individuel et des systèmes assurant leur enregistrement permanent. Au niveau de la personne concernée encore, l'information figurant dans le dossier doit être suffisamment détaillée (en termes quantitatifs également) pour que les résultats obtenus puissent être mesurés et évalués. L'information au niveau individuel nécessite des systèmes capables de saisir les données personnelles à différentes étapes du processus de fourniture de services et de relogement — ce qui exige à son tour des identificateurs personnels qui facilitent l'intégration des systèmes de données tout en préservant l'anonymat de la personne concernée et en respectant les normes les plus rigoureuses en matière de protection des données.

La situation (quasiment unique) du VSF et du *Soziale Schiene* met Vienne dans une position enviable lui permettant d'intégrer la fourniture d'un logement et d'une aide sociale, et de parvenir ainsi à une planification coordonnée de services répondant aux besoins identifiés. Ce type d'action coordonnée est possible dans le cadre d'une administration municipale au sein de laquelle le logement et l'aide

sociale relèvent de la compétence d'un organe unique. Il va de soi néanmoins qu'une telle approche requiert la mise en place de procédures, de protocoles et de structures décisionnelles assurant le lien entre les systèmes d'information et les modalités d'allocation des services, tant au niveau des usagers qu'au niveau des systèmes. Des enseignements généraux peuvent assurément être tirés de l'expérience viennoise à cet égard, même si la structure organisationnelle et la prestation des services n'existent pas telles quelles ailleurs.



Références

Edgar, W. et Meert, H. (2005) Quatrième bilan de statistiques sur l'exclusion liée au logement en Europe, Feantsa, Bruxelles

Edgar, W. Harrison, M., Watson, P. et Busch-Geertsema, V. (2007), Measurement of Homelessness at European Union Level, Bruxelles: Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances).

Edgar, W et Busch-Geertsema, V (2009) Counting homeless people in the 2010 census round: use of enumeration and register-based methods, document rédigé en vue de la réunion commune Unece/Eurostat sur les recensements de la population et des habitations, Genève, 28 octobre 2009

Busch-Geertsema, V et Edgar, W (2009) Survey on the Use and Potential Harmonisation of Core Variables for Measuring Homelessness, Université de Dundee, Dundee (<http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/research.html>)

UNECE (2007) Register-based statistics in the Nordic countries, UNECE, Genève

UNECE/EUROSTAT (2006) Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, UNECE, Genève

Benjaminsen, L. et Christensen, I. (2007) Hjemløshed i Danmark 2007 : National kortlægning. SFI : 07 : 22. (Le sans-abrisme au Danemark 2007: enquête nationale).

København : SFI — Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, p. 159

Conseil national suédois de la Santé et de la Protection sociale (2009) Homelessness: Multiple Faces, Multiple Responsibilities (Sans abrisme — facettes multiples, responsabilités multiples), Socialstyrelsen, Stockholm

Conseil national suédois de la Santé et de la Protection sociale (2009) Plan for continuous monitoring of the extent and character of homelessness — a strategy for disseminating knowledge and information (Plan pour le suivi permanent de l'ampleur et de la nature du sans-abrisme — une stratégie de diffusion des connaissances et des informations), Socialstyrelsen, Stockholm (www.socialstyrelsen.se)

Hradejký, I (2008) Building Capacity of Homelessness Services in the Czech Republic (Renforcement des capacités des services aux sans-abri en République tchèque), European Journal of Homelessness, (2) p. 177-190

Filipovic-Hrast, M., Somogyi, E. et Teller N (2009) [The Role of NGOs in the Governance of Homelessness in Hungary and Slovenia](#) (Le rôle des ONG dans la gouvernance en matière de sans-abrisme en Hongrie et en Slovénie), European Journal of Homelessness (3) p. 101-126



Annexe 1 – Indicateurs adoptés au niveau de l'UE en matière de logement

Indicateur secondaire	Dimension	Titre et définition	Ventilation	Commentaire
	Coûts du logement	Taux de surcharge des coûts du logement Pourcentage de la population vivant dans un ménage où les coûts totaux du logement (déduction faite des indemnités de logement) représentent plus de 40% du revenu total disponible des ménages (déduction faite des indemnités de logement)	sexe, âge (0–17; 18–64; 65+); quintile de revenu, statut de pauvreté; statut d'occupation du logement (4 catégories: pleine propriété, propriétaire remboursant encore un emprunt hypothécaire; locataires au prix du marché; locataires à un prix subventionné ou loyer gratuit), degré d'urbanisation, type de ménage.	Les coûts du logement incluent les intérêts hypothécaires (déduction faite de tout allègement fiscal) pour les propriétaires, les paiements de loyer comprenant les indemnités de logement pour les locataires, et les indemnités de logement pour les ménages bénéficiant d'un loyer gratuit. Les coûts incluent également les assurances liées à l'immeuble, ainsi que les services et charges obligatoires (évacuation des eaux usées, évacuation des déchets, etc.), l'entretien et les réparations courantes, les taxes et le coût des commodités (eau, électricité, gaz et chauffage). Ils n'incluent pas le remboursement du capital pour les titulaires d'un prêt hypothécaire. Les indemnités de logement comprennent les allocations de logement ⁴ et les allocations aux propriétaires-occupants ⁵

4 Allocation de logement: transfert courant octroyé sous condition de ressources par une autorité publique à des locataires, à titre temporaire ou à long terme, pour les aider à assumer le coût du loyer.

5 Allocation au propriétaire-occupant: transfert octroyé sous condition de ressources par une autorité publique à un propriétaire-occupant pour alléger le coût actuel de son logement; contribue souvent, en fait, aux remboursements du prêt hypothécaire.

	Dimension	Titre et définition	Ventilation	Commentaire
Indicateur secondaire	Surpeuplement	Taux de surpeuplement Pourcentage de personnes vivant dans un ménage surpeuplé - Tous les ménages ⁶ - à l'exclusion des ménages individuels.	sexe, âge (0-17; 18-64; 65+); quintile de revenu, statut de pauvreté; statut d'occupation du logement (4 catégories: pleine propriété, propriétaire remboursant encore un emprunt hypothécaire; locataires au prix du marché; locataires à un prix subventionné ou loyer gratuit), degré d'urbanisation, type de ménage.	Une personne est considérée comme vivant dans un ménage surpeuplé lorsque celui-ci ne dispose pas au minimum: - d'une chambre pour le ménage; - d'une chambre pour chaque couple; - d'une chambre pour chaque personne célibataire âgée de 18 ans et plus; - d'une chambre pour deux personnes célibataires du même sexe âgées de 12 à 17 ans; - d'une chambre pour chaque personne célibataire de sexe différent âgée de 12 à 17 ans; - d'une chambre pour deux personnes de moins de 12 ans.

6 Le calcul inclut les ménages individuels et les considère comme étant en situation de privation lorsqu'ils vivent dans un studio dont la chambre à coucher n'est pas séparée de la salle de séjour. Ce calcul, basé sur l'ensemble des ménages devrait être systématiquement utilisé lorsque le critère de surpeuplement est analysé conjointement à d'autres critères de qualité du logement.

Information contextuelle	Dimension	Titre et définition	Ventilation	Commentaire
Information contextuelle	Privation liée au logement	Privation liée au logement (par item) Pourcentage de la population privée de chacun des items de privation liée au logement, et par nombre d'items	sexe, âge (0–17; 18–64; 65+); quintile de revenu, statut de pauvreté; statut d'occupation du logement (4 catégories: pleine propriété, propriétaire remboursant encore un emprunt hypothécaire; locataires au prix du marché; locataires à un prix subventionné ou loyer gratuit), degré d'urbanisation, type de ménage.	Sont considérés comme des items de privation liée au logement - des fuites dans le toit; des murs/sols/fondations humides; ou de la pourriture au niveau des encadrements de fenêtres ou des sols - l'absence de bain ou de douche dans l'habitation - l'absence de toilette intérieure avec chasse d'eau à l'usage exclusif du ménage - une habitation trop sombre
Information contextuelle	Coûts du logement	Part des coûts du logement dans le revenu total disponible des ménages Médiane de la répartition entre individus de la part des coûts du logement (déduction faite des indemnités de logement) sur le total du revenu disponible (déduction faite des indemnités de logement) - médiane pour la population totale + - médiane pour les personnes exposées au risque de pauvreté	sexe, âge (0–17; 18–64; 65+); quintile de revenu, statut de pauvreté; statut d'occupation du logement (4 catégories: pleine propriété, propriétaire remboursant encore un emprunt hypothécaire; locataires au prix du marché; locataires à un prix subventionné ou loyer gratuit), degré d'urbanisation, type de ménage.	





<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

Dénombrer les sans-abri pour mieux organiser l'aide sociale

Pays hôte : **Autriche**

Pays pairs : **Danemark, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Slovénie, Suède**

Le sans-abrisme est peut-être l'expression la plus aiguë de la pauvreté et le Parlement européen a appelé à y mettre fin au sein de l'UE d'ici 2015. On manque cependant de connaissances sur les causes du sans-abrisme et sur le nombre réel de personnes qui dorment dans la rue, ce qui empêche les décideurs politiques de développer des stratégies efficaces pour venir à bout du problème.

A Vienne, où la réintégration des sans-abri grâce à des programmes de logement est une priorité depuis 20 ans, rassembler des données empiriques sur le sans-abrisme a été identifié comme un élément crucial pour l'implémentation de mesures efficaces correspondant aux besoins des personnes concernées.

Des données quantitatives et qualitatives sur le phénomène permettraient à la ville d'adapter et de mieux organiser l'aide sociale au niveau local en fonction des besoins et, à terme, de mieux intégrer les sans-abri dans le marché ordinaire du logement.

La difficulté de recueillir ce type de données réside dans une large mesure dans le fait que jusqu'à maintenant, le phénomène n'a fait l'objet que de peu de recherches et les définitions varient énormément entre les pays de l'UE. Rien qu'à cet égard, l'échange d'expérience entre États Membres peut s'avérer utile afin de développer une méthodologie commune.