evaluanda
EVALUATION + CONSEIL

Evaluation externe du dispositif de réservation en hébergement d'urgence de la Ville de Lausanne

Rapport final

25 novembre 2014

Emilie Flamand-Lew

Rue Rousseau 9 | CH-1201 Genève
T+41 22 705 11 50 | www.evaluanda.ch

Table des matières

1. MANDAT 1

1.1 Contexte 1

1.2 Mandat et méthodologie 1

2. CONCEPTION 7

2.1 Analyse des besoins 7

2.2 Consultation et perceptions des partenaires 8

2.3 Règles et critères du dispositif 9

2.4 Evaluation de la conception 11

3. MISE EN ŒUVRE ET RÉALISATIONS 12

3.1 Quelques chiffres 12

3.2 Cadre de collaboration avec les structures 12

3.3 Fonctionnement du Bureau des réservations 14

3.4 Opinion des usagers par rapport au fonctionnement du Bureau 16

3.5 Evaluation de la mise en œuvre 20

4. EFFETS 22

4.1 Prévisibilité pour les bénéficiaires 22

4.2 Fragilisation de certains usagers 24

4.3 Refus du système par certains usagers 25

4.4 Tensions devant les structures 26

4.5 Suivi à moyen et long terme 27

4.6 Evaluation des effets 28

5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 30

5.1 Recommandations 31

6. ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE AUPRÈS DES PERSONNES SANS-ABRI EN VILLE DE LAUSANNE 35

7. ANNEXE 2 : VERBATIM DES COMMENTAIRES EXPRIMÉS DANS LE CADRE DE L'ENQUÊTE AUPRÈS DES PERSONNES SANS-ABRI 40

Remerciements

Nous souhaitons remercier ici l'ensemble de nos interlocuteurs, collaborateurs du SSL, responsables des structures d'hébergement d'urgence ou partenaires du réseau, ainsi que les personnes sans-abri ayant participé à l'enquête, pour leur disponibilité et leur précieuse contribution à la présente évaluation.

Table des illustrations

Tableau 1: lieux de récolte 3
Tableau 2: langue de l'entretien 3
Tableau 3: âge des répondants 3
Tableau 4: durée du séjour 4
Tableau 5: inscription auprès de services sociaux 4
Tableau 6: principale solution de logement 5
Tableau 7: solutions alternatives de logement 5
Tableau 8: fréquentation des structures d'hébergement d'urgence 6
Tableau 9: nombre moyen de nuits passées dans les structures 6
Tableau 10: fréquentation janvier-septembre 2014 par structure 12
Tableau 11: caractéristiques des structures d'hébergement d'urgence 13
Tableau 12: opinion générale du système de réservation 16
Tableau 13: satisfaction vis-à-vis de la clarté des règles 17
Tableau 14: satisfaction vis-à-vis des conditions d'attente 17
Tableau 15: satisfaction vis-à-vis de l'attribution dans les différentes structures 17
Tableau 16: satisfaction vis-à-vis des critères de priorité pour l'attribution des places, avec distinction G1-G2 et G3 18
Tableau 17: satisfaction vis-à-vis du temps d'attente pour obtenir une réservation, avec distinction G1-G2 et G3 18
Tableau 18: satisfaction vis-à-vis de la durée des réservations distribuées, avec distinction G1-G2 et G3. 19
Tableau 19: satisfaction vis-à-vis de l'enregistrement dans un fichier, avec distinction G1-G2 et G3 19
Tableau 20: satisfaction vis-à-vis du fait d'être pris en photo 20
Tableau 21: perception de l'évolution de la planification des options de logement 23
Tableau 22: perception de l'évolution de la probabilité d'avoir une place 23
Tableau 23: raisons de la non-utilisation du Bureau 26
Tableau 24: perception de l'évolution des tensions entre usagers 27
Tableau 25: perception de l'évolution des violences le soir devant les structures 27

1. Mandat

1.1 Contexte

La Ville de Lausanne a ouvert sa première structure d'hébergement d'urgence au cours de l'hiver 1992. Depuis lors, l'offre a dû être augmentée régulièrement pour répondre à la demande croissante d'hébergement d'urgence pour personnes sans-abri, de manière temporaire ou prolongée. Actuellement, les trois structures d'hébergement (Marmotte, Sleep In et Abri PC) offrent au maximum 120 places en période hivernale – lorsque l'Abri est ouvert – et 55 places durant l'été.

Suite à la réflexion menée sur l'hébergement d'urgence par un groupe de travail mandaté par le Service social, un Bureau des réservations en hébergement d'urgence (ci-après, Bureau des réservations) a été ouvert en décembre 2012, qui permet aux personnes sans-abri de réserver un lit dans l'une des trois structures précitées et jouxte un Espace d'accueil de jour.

La réservation est possible jusqu'à une semaine en avance (15 jours pour les résidents lausannois) et vise à offrir aux personnes sans-abri une plus grande prévisibilité et sécurité, en leur permettant de se projeter sur plusieurs jours. Autre objectif déclaré du système de réservation : faciliter le travail des veilleurs de nuit en limitant le nombre de refus et les tensions qui en découlent à l'entrée des structures le soir-même. Enfin, grâce à un accueil en journée, cette nouvelle prestation est également supposée permettre de mieux suivre les trajectoires, problématiques et besoins des personnes en situation de grande précarité, et ainsi de les aider à trouver des solutions de logement à moyen et long terme.

Contesté par certaines institutions d'hébergement d'urgence et partenaires du réseau au moment de sa création, le système de réservation fonctionne depuis bientôt deux ans. Suite notamment à une interpellation au Conseil communal déposée en mai 2013, la Municipalité a souhaité faire évaluer ce nouveau dispositif, afin de connaître la perception des collaborateurs, des partenaires, et naturellement des bénéficiaires, et de pouvoir analyser les effets induits par la création de cette centrale de réservation. La présente évaluation porte donc tant sur les choix conceptuels faits par le SSL que sur la mise en œuvre du système de réservation et sur les premiers effets constatés.

1.2 Mandat et méthodologie

L'évaluation s'est articulée autour de trois volets, à savoir une prise d'information auprès de la responsable de l'aide sociale d'urgence de la Ville de Lausanne couplée à une analyse de la documentation existante, une série d'entretiens auprès des partenaires, et une enquête auprès des personnes sans-abri en Ville de Lausanne.

Prise d'information et analyse documentaire

Une rencontre avec la responsable de l'aide sociale d'urgence, ainsi qu'une analyse des documents remis, nous ont permis de bien comprendre le fonctionnement du système de réservations, les objectifs posés lors de sa mise en place, ainsi que les tensions qu'il a suscitées. Nous avons consulté en particulier le rapport du groupe de travail rendu en août 2012, ainsi que l'enquête effectuée auprès de personnes sans domicile fixe, qui ont débouché sur la création du système de réservation, ainsi que le guide pratique du Bureau des réservations, un document de travail interne au SSL qui regroupe l'ensemble des règles concernant la gestion de la salle d'attente, les modalités d'utilisation de l'application ACDURG (pour ACcueil D'URGence), les critères et durées de réservation possibles, et autres renseignements opérationnels indispensables pour saisir le dispositif dans toutes ses nuances.

Entretiens avec les partenaires et observation in situ

Nous avons poursuivi notre recueil d'informations par une série d'entretiens menés pour la plupart en face-à-face de façon semi-directive, en suivant un canevas identique, avec les responsables des trois structures d'hébergement d'urgence (Marmotte, Sleep In et Abri PC), ainsi qu'avec des partenaires du réseau bas seuil lausannois. Nous avons effectué 9 entretiens, dont deux par téléphone, avec 15 interlocuteurs, dont la liste exhaustive figure à la fin du présent rapport.

Afin de compléter notre prise d'information documentaire et par entretien, nous avons assisté à l'accueil et à l'enregistrement des bénéficiaires dans le système ACDURG, un soir du mois d'août au Sleep In, en compagnie des veilleurs de nuit.

Enfin, nous avons également eu l'occasion de visionner le documentaire « L'Abri » de Fernand Melgar.

Enquête auprès des personnes sans-abri

Le dispositif d'évaluation prévoyait également la réalisation d'une enquête auprès des personnes sans-abri en Ville de Lausanne, usagères ou non du Bureau des réservations – ce afin de connaître également les motifs des personnes qui n'y ont pas recours.

L'analyse des résultats de l'enquête concernant la connaissance et l'appréciation du Bureau des réservations par les personnes sans-abri viendront alimenter les chapitres ultérieurs du rapport, en particulier les chapitre 3 et 4, consacrés à la mise en œuvre et aux effets du nouveau système. Toutefois, en préambule, et afin de mieux apprécier et interpréter les résultats à venir, il nous semble intéressant de nous arrêter un instant sur le profil des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête.

Profil des répondants à l'enquête

Afin de faire passer ce questionnaire, nous avons eu recours à trois enquêteurs : une psychologue, un étudiant en master de santé publique, et un médiateur auprès de la population rom. Ces trois personnes ont effectué leur récolte entre le 30 septembre et le 18 octobre, auprès de 63 personnes, dans les lieux figurant dans le Tableau 1 ci-contre.

Tableau 1: lieux de récolte

	Nb	
Sleep In	23	36,5%
Espace César-Roux	12	19,0%
dans la rue	11	17,5%
Marmotte	10	15,9%
Place de la Riponne	2	3,2%
Vidy	2	3,2%
Bel Air	1	1,6%
Hôpital	1	1,6%
Malley	1	1,6%
Total	**63**	

Tableau 2: langue de l'entretien

	Nb	
français	29	46,0%
anglais	18	28,6%
romanes	9	14,3%
roumain	4	6,3%
allemand	2	3,2%
anglais et allemand	1	1,6%
Total	**63**	

Les entretiens ont été menés principalement en français (46%), mais aussi en anglais, en romanes, en roumain et en allemand (cf. Tableau 2 ci-contre).

On trouve dans le Tableau 3 ci-contre la répartition des répondants en fonction de leur âge, plus de 70% d'entre eux ayant moins de 40 ans.

Tableau 3: âge des répondants

	Nb	
moins de 20 ans	0	0,0%
21 à 30 ans	20	32,3%
31 à 40 ans	24	38,7%
41 à 50 ans	14	22,6%
51 à 60 ans	3	4,8%
plus de 60 ans	1	1,6%
Total	**62**	

Malgré l'attention portée à une **représentation féminine** parmi les répondants, une forte majorité d'entre eux (84%) sont des hommes, pour seulement 16% de femmes. A noter que ce pourcentage correspond à celui obtenu lors de l'enquête menée par le SSL en 2012 et reflète ainsi sans doute la composition de la population sans domicile fixe à Lausanne, largement masculine.

Les résultats de l'enquête montrent que 64% des répondants ont des **enfants**. Parmi eux, seuls 17% indiquent que leurs enfants sont avec eux à Lausanne / dans le canton de Vaud. On constate pour cette question une différence importante entre hommes et femmes : 89% des femmes interrogées disent avoir des enfants, contre 59% des hommes. Un tiers des répondantes féminines indiquent être avec leurs enfants à Lausanne.

Concernant la **question du domicile**, l'interprétation des réponses est un peu plus complexe : nous avons demandé dans un premier temps aux participants à l'enquête s'ils vivaient à Lausanne (ou dans le canton de Vaud), c'est-à-dire s'ils y étaient établis durablement ; en cas de réponse négative, nous leur demandions s'ils avaient l'intention de s'installer durablement dans la région, et en cas de nouvelle réponse négative, nous leur demandions s'ils étaient de passage et pour combien de temps.

Seuls 21% des répondants ne se considèrent pas comme vivant à Lausanne. Parmi eux, 10% souhaitent s'y installer durablement, tandis que 11% disent être de passage, majoritairement pour une durée comprise entre 1 et 3 mois.

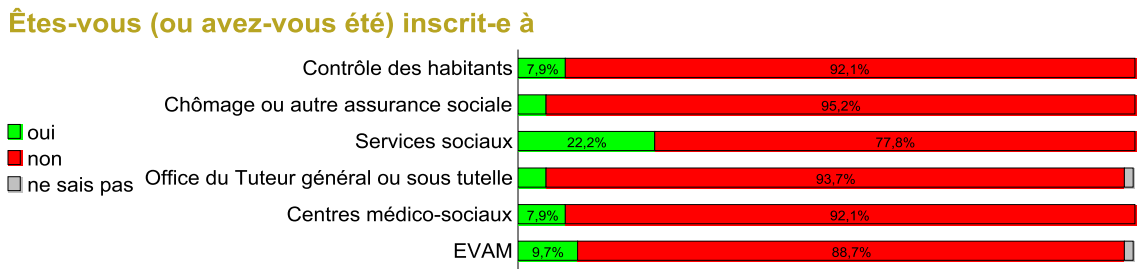
Pour revenir aux 79% qui indiquent vivre à Lausanne, nous leur avons demandé depuis combien de temps, ce qui nous renseigne de manière plus précise sur leur ancrage dans la région. On voit dans le Tableau 4 que 54% des répondants sont là depuis moins d'un an (dont 22% depuis moins de 3 mois), contre 46% de personnes vivant à Lausanne depuis plus d'un an (28% depuis plus de 5 ans). Seules 8% des personnes interrogées disent être titulaires d'un passeport suisse et 14% d'un permis de séjour.

Tableau 4: durée du séjour

	Nb	
moins de 3 mois	11	22,0%
entre 3 mois et 1 an	16	32,0%
plus de 1 an	9	18,0%
plus de 5 ans	14	28,0%
Total	**50**	

Les réponses à la question suivante, concernant **l'inscription auprès d'institutions sociales** (passée ou en cours) montrent une importante déconnexion des personnes sans domicile vis-à-vis des institutions, la plupart n'étant pas suivies par l'une ou l'autre des entités étatiques suivantes (cf. Tableau 5).

Tableau 5: inscription auprès de services sociaux



Les participants à l'enquête ont été interrogés sur un autre aspect qui a son importance en termes d'ancrage : **l'emploi**. 22% des répondants indiquent avoir eu une activité professionnelle régulière dans la région au cours des trois derniers mois. Parmi eux, une seule personne disposait d'un contrat de travail à durée déterminée, et aucune n'était titulaire d'un contrat à durée indéterminée. Interrogés sur leurs aspirations en la matière, 79% des répondants disent chercher du travail à Lausanne ou dans le canton de Vaud.

Vient ensuite la question centrale du **logement** et de la **fréquentation des structures d'hébergement d'urgence**. Les répondants sont 65% à indiquer les lieux d'accueil d'urgence comme leur principale solution de logement, suivis par la rue et les WC publics (cf. Tableau 6).

Tableau 6: principale solution de logement

Au cours des 3 derniers mois, où avez-vous logé le plus fréquemment? *(une seule réponse possible)*

	Nb	
dans des lieux d'accueil d'urgence	41	65,1%
dans la rue/les WC publics	15	23,8%
chez des amis	3	4,8%
autre	3	4,8%
dans un foyer/institution	1	1,6%
à l'EVAM	0	0,0%
chez de la famille	0	0,0%
dans un hôtel/pension/auberge de jeunesse	0	0,0%
Total	**63**	

Si 'autre' précisez :

	Nb
chez des personnes privées	2
dans des maisons ou garages vides	1
Total	**3**

Nous avons ensuite demandé aux répondants de nous donner leurs solutions alternatives (cf. Tableau 7). On constate que la rue ainsi que les lieux d'urgence demeurent les solutions les plus courantes.

Tableau 7: solutions alternatives de logement

Lorsque ce type de logement n'est pas disponible, quelles sont les alternatives auxquelles vous recourez? *(plusieurs réponses possibles)*

	Nb	
dans la rue/les WC publics	39	69,6%
dans des lieux d'accueil d'urgence	12	21,4%
chez des amis	3	5,4%
autre	3	5,4%
dans un hôtel/pension/auberge de jeunesse	2	3,6%
chez de la famille	1	1,8%
à l'EVAM	1	1,8%
dans un foyer/institution	0	0,0%
Total	**56**	

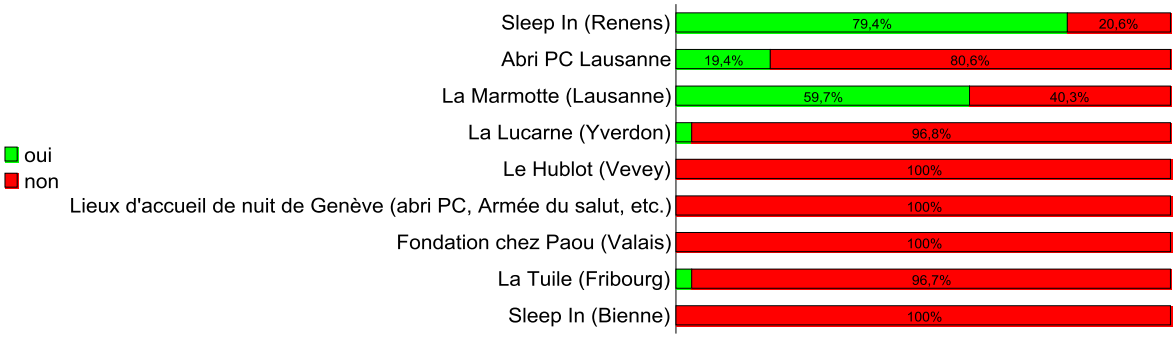
Si 'autre' précisez :

	Nb
à l'hôpital (est atteint d'une grave maladie cardiaque)	1
au bord du lac	1
dans la voiture sur un parking	1
Total	**3**

Le tableau suivant montre quelles sont les structures fréquentées par les répondants au cours des 9 derniers mois. On y constate que l'écrasante majorité des personnes interrogées restent de manière stable à Lausanne – ce qui vient confirmer la notion de domicile évoquée plus haut. En effet, elles sont très peu nombreuses à avoir fréquenté des lieux d'accueil situés dans d'autres villes romandes. *(NB : Le score particulièrement élevé du Sleep In est à mettre en lien avec le grand nombre de questionnaires récoltés aux abords de cette structure en particulier.)*

Tableau 8: fréquentation des structures d'hébergement d'urgence

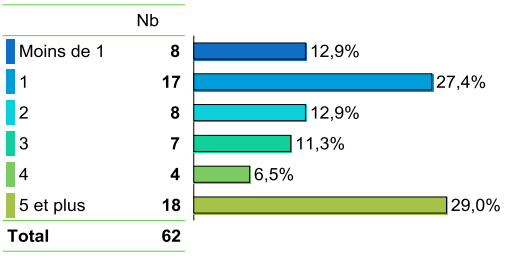
Depuis le début de l'année 2014, avez-vous dormi dans une ou plusieurs des structures suivantes ?



On voit enfin dans le Tableau 9 le nombre de nuits par semaine passées en moyenne dans les structures d'accueil d'urgence. Pour 29% des répondants, ce sont 5 nuits et plus par semaines qui sont concernées. Ces chiffres viennent confirmer une dépendance importante envers les lieux d'hébergement d'urgence, telle que déjà exprimée dans la question concernant la solution principale de logement.

Tableau 9: nombre moyen de nuits passées dans les structures

Au cours des 3 derniers mois, combien de nuits par semaine en moyenne avez-vous passé dans ces structures?



Les renseignements décrits ici nous ont permis de brosser le portrait des personnes sans-abri ayant répondu à notre questionnaire. Nous reviendrons plus bas sur leurs réponses et perceptions concernant le système de réservation en hébergement d'urgence, dans les chapitres consacrés à la mise en œuvre et aux effets dudit système.

Avant cela, nous allons commencer par nous pencher sur les aspects liés à la conception du système de réservation.

2. Conception

Dans ce deuxième chapitre, nous allons nous intéresser à la conception du système de réservation en hébergement d'urgence. Nous examinerons dans un premier temps l'analyse des besoins effectuée par le SSL, puis sur la question de la consultation des partenaires et de leur perception, avant de rappeler les règles et critères encadrant l'activité du Bureau des réservations. Enfin, sur la base de ces divers éléments, nous émettrons un jugement évaluatif sur l'aspect de la conception.

2.1 Analyse des besoins

En préambule, nous aimerions revenir sur un point qui a été abordé avec la quasi-totalité de nos interlocuteurs, à savoir le contexte migratoire global, dans lequel s'inscrit l'action de la Ville de Lausanne. La gestion des flux migratoires est actuellement un défi au niveau européen, voire mondial. Ainsi, la Suisse a vu depuis quelques années arriver plusieurs vagues de migrants : personnes venant d'Afrique du Nord suite au printemps arabe, populations roms discriminées en Europe de l'Est, ou encore ressortissants des pays du sud de l'Union européenne, durement touchés par la crise économique. Cette question migratoire représente un problème global, avec des conséquences très concrètes à gérer au niveau local.

Ainsi, selon un constat généralisé, la demande en hébergement d'urgence excède l'offre à Lausanne, le problème étant plus aigu en été, car le nombre de places à disposition est beaucoup moins élevé (55 lits, contre 120 en hiver). Ce déséquilibre entre offre et demande n'est pas lié au système de réservation en tant que tel, mais affecte naturellement son fonctionnement et les perceptions des différents acteurs à son sujet. Nous tenterons, dans la mesure du possible, de différencier les deux enjeux.

***

En 2011, le SSL a mandaté un groupe de travail, constitué de représentants des trois structures d'accueil (Marmotte, Sleep In et Abri PC) et dirigé par la responsable de l'aide sociale d'urgence de la Ville, afin de mener une réflexion sur l'hébergement d'urgence à Lausanne. Complétée par une enquête réalisée auprès de 61 personnes sans domicile fixe en Ville de Lausanne, cette réflexion a débouché sur un rapport, publié en août 2012, contenant un état des lieux et des recommandations. Ce rapport a donné lieu à la création, en décembre 2012, du Bureau des réservations.

On peut noter que les répondants à l'enquête de 2012, interrogés sur leurs attentes par rapport aux lieux d'hébergement d'urgence, se déclaraient favorables à 69% à la possibilité d'effectuer une réservation pour leur logement.

De l'avis de la plupart des acteurs et partenaires rencontrés dans le cadre de la présente évaluation, le fait de pouvoir dormir quelque part est un besoin avéré et incontesté, mais le fait de savoir un peu à l'avance que l'on dormira au chaud, dans un lit, est également un besoin important. L'aspect arbitraire du tri qui était auparavant effectué chaque soir à l'entrée des structures a également été abordé. A quoi s'ajoute que cette « loterie » se répétait alors quotidiennement, les personnes sans domicile ne sachant jamais où elles pourraient dormir le lendemain.

Ainsi, de l'avis tant des professionnels que des bénéficiaires des structures, le besoin d'une certaine prévisibilité par rapport aux options d'hébergement paraît largement avéré.

2.2 Consultation et perceptions des partenaires

Les partenaires directs du SSL, à savoir les trois structures d'hébergement d'urgence, ont été intégrés au groupe de travail réuni en 2011-2012 et ont ainsi pu participer à la réflexion.

Il faut noter à ce stade qu'outre l'Abri PC, particulier du fait qu'il n'est ouvert que six mois sur douze et que ses collaborateurs sont des employés de la municipalité, les deux structures d'hébergement d'urgence lausannoises mandatées par le SSL ont des histoires et des philosophies bien différentes, ce qui pose des défis en matière d'harmonisation et de collaboration. En effet, la Marmotte est une structure de l'Armée du Salut, une institution chrétienne à l'origine, avec une tradition d'aide d'urgence couplée à un accompagnement sur le moyen et long terme, tandis que le Sleep In est un collectif créé dans les années 1990 à l'occasion de l'occupation d'une maison avec la volonté de créer un lieu d'accueil d'urgence, fondé sur les principes du bas seuil[1].

Ainsi, à l'issue des travaux du groupe, des différences de perception perduraient entre les différents participants. Les institutions externes à la Ville de Lausanne (Marmotte et Sleep In) ont pu exprimer leur prise de position dans des documents annexés au rapport. La Marmotte n'a pas formulé d'opposition de principe aux conclusions du rapport, et en particulier à la recommandation concernant l'introduction d'un système de réservation, mais a listé les cautèles nécessaires selon elle à un fonctionnement respectueux des bénéficiaires et notamment de leur sphère privée. Quant au Sleep In, il a exprimé une opposition forte, demandant à la Ville de renoncer à son projet de centrale de réservations, pour des raisons de respect de l'anonymat et des principes du bas seuil, de liberté de choix des usagers et d'autonomie des structures. Le SSL n'ayant pas tenu compte de cette demande, le Sleep In a dans un premier temps refusé de participer au système de réservations, qu'il a fini par rejoindre un an après sa mise en place, soit en novembre 2013.

[1] La théorie du bas seuil est une notion issue du travail social. Un accueil à bas seuil se veut non-discriminant et se caractérise par un faible niveau d'exigences et de contraintes pour l'accès à une prestation, typiquement avec un anonymat total, sans dossier ni suivi individuel.

Rétrospectivement, on peut donc constater que si la consultation a bien eu lieu, elle a été diversement appréciée : les uns se sont sentis écoutés, ont le sentiment d'avoir pu être acteurs du projet. Les autres, au contraire, n'ont pas le sentiment d'avoir été véritablement entendus et regrettent que la centrale de réservations ait été créée sans que la municipalité entre en matière sur une augmentation du nombre de places à disposition et/ou sur la création de nouveaux lieux, pour répondre aux besoins distincts des différents types d'usagers.

2.3 Règles et critères du dispositif

Il convient de rappeler ici brièvement les règles et critères chapeautant le dispositif de réservation, définies en concertation avec les structures, et régulièrement adaptées en fonction des retours du terrain.

Catégories d'usagers

Le système de réservations repose sur une distinction entre trois catégories d'usagers, catégories en fonction desquelles la durée des réservations est fixée :

- **Groupe 1 (ou G1)** : résidents lausannois. Durée de réservation maximum : 15 jours, extensible à 30, voire 60 ou 90 jours pour des cas spécifiques. Réservation possible 15 jours à l'avance. Pause de 15 jours après une réservation de 15 jours.
- **Groupe 2 (ou G2)** : non-résidents vulnérables (femmes, enfants accompagnés, personnes fragilisées par leur âge ou leur santé) ou titulaires d'un contrat de travail. Durée de réservation maximum : 15 jours, extensible à 30 jours. Réservation possible 15 jours à l'avance. Pause de 15 jours après une réservation de 15 jours, sauf pour les enfants (30 jours sans pause).
- **Groupe 3 (ou G3)** : non-résidents (personnes de passage, hommes seuls). Durée de réservation maximum : 4 jours d'affilée en été, 7 jours d'affilée en hiver. Réservation possible 7 jours à l'avance.[2]

NB : pour l'analyse des résultats de l'enquête auprès des personnes sans-abri, et afin de tenir compte de la priorisation des G1 et G2 par rapport aux G3 dans le système, nous avons reconstitué deux catégories, « G1-G2 » et « G3 », en fonction des réponses des personnes interrogées. Pour la catégorie G1-G2, nous avons retenu les personnes qui disent vivre à Lausanne depuis plus d'un an, ainsi que les femmes. Toutes les autres personnes sont dans la catégorie G3. Cela ne reflète pas forcément très précisément leur catégorisation effective dans le système de réservation, mais cela s'en approche et nous permet ainsi de faire des analyses différenciées pour certaines questions.

Selon certains interlocuteurs, la distinction entre G2 et G3, c'est-à-dire entre non-résidents et non-résidents vulnérables, est parfois floue, notamment en raison des problèmes psychiques et de santé, de plus en plus présents au sein des populations précarisées.

[2] Source : SSL, *Guide pratique du Bureau des réservations*, document interne de travail, version du 17 juin 2014

En outre, une fois inscrit dans une catégorie, un usager peut difficilement en changer. Par hypothèse, un G3 qui développerait des problèmes de santé ne pourrait être transféré en G2 que sur la base d'un contrat de travail, d'un certificat médical, ou d'un suivi, l'appréciation des veilleurs ne suffisant pas à effectuer cette modification de catégorie.

Priorisation

Les G1 et G2 sont priorisés dans le système de réservation, pouvant obtenir des réservations plus longues et ayant la possibilité de réserver plus longtemps à l'avance.

Il existe un consensus large par rapport au besoin de prioriser les résidents locaux en situation de grande précarité, ainsi que les personnes les plus vulnérables parmi les non-résidents. Cela correspond d'ailleurs dans les grandes lignes aux pratiques individuelles des structures avant la mise en place du système de réservation. Toutefois, comme nous le verrons au chapitre 4, cela n'est pas sans effets sur l'accessibilité aux prestations des G3.

Sanctions et pauses

Des sanctions sont prévues pour plusieurs cas de figure : cas graves de non-respect des règles dans les structures (ex. violences), affiliation de l'usager à l'EVAM (auquel cas il a déjà accès à un logement), communication de plusieurs identités par un usager, afin de recevoir plusieurs cartes de réservation, ou encore demande de place d'urgence dans une structure B alors que l'usager a une réservation en force dans la structure A.

Les sanctions peuvent être posées par les veilleurs de nuit et par les collaborateurs du Bureau des réservations, qui en définissent la durée et la saisissent dans le système ACDURG. Toute sanction annule la réservation dès la date d'entrée en force de la sanction et l'usager ne peut obtenir une nouvelle réservation qu'après la date de fin de la sanction.

Les absences non excusées (à partir de deux) sont quant à elles sanctionnées par des pauses de 7 jours, qui interviennent entre deux réservations, sans interrompre la réservation en cours.

Les opinions des partenaires sont divisées quant au système de sanctions et de pauses. Certains estiment qu'elles ont du sens et sont nécessaires pour faire respecter le système. D'autres les trouvent arbitraires et contraires aux principes du bas seuil. En tout état de cause, restant principalement du ressort des veilleurs et veilleuses, il semble que les sanctions et pauses ne soient pas appliquées de manière très uniforme, certains les réservant aux situations graves, sans pénaliser systématiquement par des pauses les personnes qui n'excusent pas leur absence, par exemple. Elles sont en outre parfois mal comprises par les usagers qui ont une carte et ne voient pas pourquoi ils ne peuvent pas rentrer, ne sachant pas qu'ils sont sous le coup d'une sanction ou d'une pause.

2.4 Evaluation de la conception

Du point de vue de l'analyse des besoins, un travail sérieux a été effectué par le SSL, avec la création d'un groupe de travail regroupant les différentes structures partenaires et l'enquête réalisée auprès des bénéficiaires des lieux d'hébergement d'urgence, qui a permis de mieux identifier leurs souhaits et attentes. La possibilité de réserver son hébergement en faisait partie. Le SSL s'est également inspiré des pratiques d'autres villes suisses, notamment Genève, qui dispose d'un système de réservation en hébergement d'urgence.

Ainsi, la réflexion sur les besoins du public-cible a bien eu lieu, de même que la consultation des partenaires concernés, puisque ceux-ci étaient intégrés au groupe de travail. On peut regretter qu'à l'issue de ce travail, la solution retenue n'ait pas obtenu l'adhésion de l'ensemble des partenaires, qui ont toutefois pu faire part de leurs remarques et réticences en annexe au rapport.

Si la création du système de réservations a cristallisé les oppositions, on a le sentiment, après avoir rencontré l'ensemble des acteurs, que c'est plutôt sur la conception plus large de l'accueil d'urgence et sur la question du nombre de places disponibles et de la création de nouveaux lieux que les divergences étaient les plus importantes.

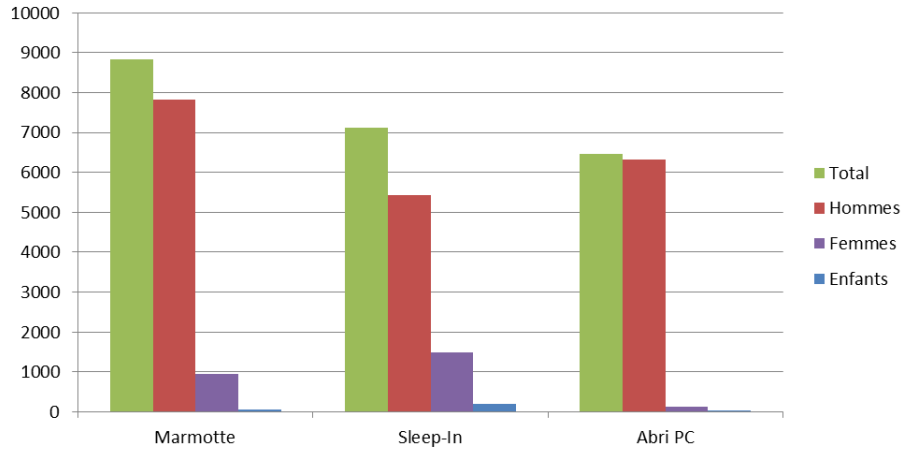
Au final, la possibilité de réserver une place dans un lieu d'accueil d'urgence n'est ni contestable, ni vraiment contestée. C'est au niveau de la mise en œuvre du système que se pose un certain nombre de questions, entre autres celle de la marge de manœuvre des institutions pour attribuer des places en urgence, ou encore de la protection de la sphère privée des usagers du système. Nous aborderons ces questions dans le prochain chapitre.

3. Mise en œuvre et réalisations

3.1 Quelques chiffres

Du 1er janvier au 30 septembre 2014, les trois structures[3] lausannoises ont accueilli 1'479 usagers différents, soit 1'223 hommes, 189 femmes et 67 enfants, pour un total de 22'414 nuitées. La répartition entre les différentes structures est telle que représentée dans le Tableau 10.

Tableau 10: fréquentation janvier-septembre 2014 par structure



Chiffres : SSL. Illustration : evaluanda.

Sur la même période, les structures ont dû opposer 4'103 refus au total, dont 743 à l'Abri, 1'110 à la Marmotte, et 2'250 au Sleep In. Ces chiffres concernent uniquement les refus dans les structures, et non au Bureau des réservations. Ils reflètent donc le nombre de personnes venues solliciter des places d'urgence le soir même. La forte disparité entre les chiffres est notamment due au fait que l'Abri n'est ouvert qu'en période hivernale.

3.2 Cadre de collaboration avec les structures

Le SSL finance trois structures d'hébergement d'urgence : l'Abri, le Sleep In et la Marmotte. Les veilleurs et veilleuses, ainsi que l'intendant de l'Abri, sont employés directement par la Ville de Lausanne. Avec les deux autres structures, une convention de prestations est signée annuellement, comprenant à la fois l'accueil de nuit et le travail de jour au sein du Bureau des réservations. Pour cette seconde prestation, le nombre de présences de chaque structure est déterminé selon les besoins, avec des heures d'ouverture plus étendues en hiver.

[3] Précisons que l'Abri n'était ouvert, sur cette période, que du 1er janvier au 14 avril. Sa réouverture pour la saison hivernale a eu lieu le 20 octobre 2014.

Depuis la mise en place du système de réservations, les règles ont été harmonisées, notamment au niveau des critères de priorisation et des sanctions, mais les structures gardent tout de même certaines spécificités, que nous récapitulons dans le Tableau 11 ci-dessous.

Tableau 11: caractéristiques des structures d'hébergement d'urgence

	Nombre de places	Horaires	Emplacement	Fonctionnement et spécificités
Abri PC	***70 au total*** 60 pour les réservations, 5 à distribuer le soir, 5 d'urgence réservées pour la police et l'EMUS	21h30-8h30 ouvert d'octobre à avril	Vallée de la Jeunesse	L'intendant et les veilleurs de nuit de l'Abri PC sont employés par la Ville de Lausanne. Les mineurs accompagnés sont acceptés. Une collation est offerte. Les animaux sont admis.
Marmotte	***31 au total*** 24 pour les réservations, 7 à distribuer le soir	20h30-8h30 toute l'année	rue du Vallon	La Marmotte est une structure de l'Armée du Salut. Elle n'accueille en principe que les personnes majeures. Une collation est offerte. Les animaux sont admis.
Sleep In	***24 au total*** 17 pour les réservations, 7 à distribuer le soir	21h-8h toute l'année	Prilly-Malley (Ville de Renens)	Le Sleep In est géré par un collectif réuni sous la forme d'une association. Les mineurs accompagnés sont acceptés. Il est possible de cuisiner sur place. Les animaux ne sont pas admis.

Ainsi, les structures sont complémentaires et les usagers peuvent exprimer une préférence pour l'une ou l'autre d'entre elles, préférence qui est respectée en fonction des disponibilités.

La réunion opérée au sein du système de réservations a fait craindre à certains une disparition progressive des identités propres des structures. Toutefois, on voit ci-dessus que différentes particularités ont pu être conservées, et la visite effectuée sur place dans les structures laisse penser que l'atmosphère propre à chaque lieu demeure également.

A noter qu'un certain degré d'harmonisation est dans l'ordre des choses, dès lors qu'un financement public entre en jeu. C'est d'ailleurs un constat que l'on peut faire dans l'ensemble de la Suisse, par rapport aux institutions sociales et à leur évolution historique : celles-ci sont souvent nées d'initiatives privées, qu'elles soient issues de mouvements proches des églises ou de groupements de type plus politique. Or, le développement de l'Etat social, qui a mené à l'étatisation de nombreuses prestations auparavant fournies par des privés, a signifié d'une part que l'Etat a pris à sa charge les dépenses relatives à ces prestations, mais qu'il a d'autre part pu

fixer par conséquent un certain nombre de conditions et de limites aux institutions sociales ainsi financées». Les sensibilités politiques des unes et religieuses des autres tendent donc à s'estomper, au profit d'une neutralité exigée par l'Etat financeur. C'est ainsi un équilibre qu'il faut trouver entre exigence de neutralité et respect des spécificités associatives.

3.3 Fonctionnement du Bureau des réservations

Après avoir décrit les prestations fournies et le mode de collaboration du SSL avec ses partenaires, il convient à présent de se pencher sur le fonctionnement de la partie visible du système de réservation en hébergement d'urgence, à savoir le Bureau des réservations.

Situé au rez d'un immeuble d'habitation au centre-ville et jouxtant l'Espace d'accueil de jour, le Bureau des réservations est ouvert de 8h30 à 11h, du mardi au samedi, en hiver. En été, ce sont les mêmes horaires, mais seulement les mardis, jeudis et samedis.

Dans les premiers temps de l'ouverture du Bureau, une foule importante s'assemblait dans l'immeuble, dès les petites heures du matin. Désormais, des mesures ont été prises pour faire respecter la tranquillité des habitants: ainsi, la porte d'entrée de l'immeuble reste maintenant fermée jusqu'à 8h30 et des vaubans ont été mis en place devant l'immeuble pour canaliser la file d'attente. En outre, pour éviter la logique « premier arrivé = premier servi » qui prévalait au début et incitait les gens à venir très tôt avant l'ouverture, un système de tirage au sort a été mis en place pour définir l'ordre d'entrée des usagers.

Le recours au tirage au sort ne fait pas l'unanimité parmi nos interlocuteurs, certains considérant qu'il est inéquitable et ne permet pas d'évaluer le niveau d'urgence des cas, tandis que d'autres estiment qu'il s'agit du moins mauvais système possible pour gérer l'affluence.

Un agent de sécurité privé est présent tous les matins (sauf le samedi) en hiver, et le mardi matin (premier matin de la semaine) en été, pour aider le personnel du SSL à canaliser les entrées lors de l'ouverture. La police passe parfois devant le Bureau pour faire acte de présence, mais elle respecte le principe du lieu et ne fait jamais de contrôles sur place.

Participation des veilleurs des structures

Les personnes qui reçoivent les usagers au Bureau des réservations sont des employés du SSL, ainsi que des veilleurs de chacune des structures – comme mentionné au point 3.2, cela figure dans les conventions de subvention des institutions. Cette participation permet de faire le lien entre le jour et la nuit, entre le Bureau et les structures d'hébergement d'urgence. Considérée comme indispensable par l'ensemble des acteurs, cette collaboration favorise la circulation de l'information et le bon fonctionnement du système.

En outre, un colloque réunissant les collaborateurs des différentes structures a lieu une fois par mois. Les règles et critères y sont notamment rediscutés. Depuis la mise en place du système de

réservation, celui-ci est en constante évolution pour s'adapter aux réalités du terrain, dont témoignent les veilleurs de nuit.

Enregistrement des usagers

Afin de délivrer une carte de réservation à l'usager, que celui-ci pourra montrer dans la structure correspondante, le collaborateur du Bureau doit procéder à l'enregistrement de l'usager dans le système informatique ACDURG et à la saisie de la réservation.

Les documents d'identité ne sont pas exigés, mais sont souvent fournis spontanément par les usagers pour des raisons pratiques (difficulté à épeler un nom étranger, ou simple réflexe). Sinon, les gens donnent le nom qu'ils souhaitent. Cela pose parfois des problèmes d'inscriptions multiples pour une même personne, si l'orthographe donnée diffère, ne serait-ce que d'une lettre. De l'avis de plusieurs interlocuteurs, le programme informatique est encore perfectible, notamment en ce qui concerne la reconnaissance des noms : une reconnaissance approximative (à quelques lettres près, et non uniquement avec l'orthographe exacte) permettrait d'éviter les doublons[4].

Afin de créer le profil de l'usager dans ACDURG, une photo est également prise, ainsi que la date de naissance et la nationalité de la personne, pour émettre une carte de réservation personnalisée. L'enregistrement des usagers dans un fichier centralisé, et en particulier le fait de prendre une photo, fait débat au sein des structures. Certains considèrent que cela représente une violation du principe d'anonymat constitutif de l'accueil à seuil bas et une intrusion dans la sphère privée, décourageant potentiellement des usagers de venir au Bureau. D'autres au contraire estiment que les personnes sans-abri ne souhaitent pas forcément rester anonymes et invisibles et que le fait d'avoir une carte avec leur photo est une reconnaissance de leur existence et de leur présence.

La base de données ACDURG contenant les photos et les noms – réels ou fictifs – des usagers est strictement confidentielle. Cependant, selon certains partenaires, des personnes en situation de séjour illégal, ou qui ont maille à partir avec la police pour une raison ou une autre, demeureraient méfiantes par rapport à cet enregistrement. Nous reviendrons sur cette question au point suivant (3.4), pour voir quel est le sentiment des usagers eux-mêmes sur la question.

D'un point de vue moins principiel et plus pragmatique, les collaborateurs de certaines structures expriment des doléances par rapport à la surcharge de travail administratif provoquée par la saisie des dossiers dans ACDURG. En effet, le soir, dans les structures, les veilleurs doivent enregistrer les présences effectives des usagers dans le système, avec notamment la difficulté évoquée plus haut liée à la reconnaissance des noms et à l'existence de doublons dans la base de données.

[4] Le mandant nous a informés que cette fonctionnalité avait été ajoutée au logiciel ACDURG lors de la mise à jour effectuée le 15 octobre 2014 (soit après la fin de notre récolte d'informations).

3.4 Opinion des usagers par rapport au fonctionnement du Bureau

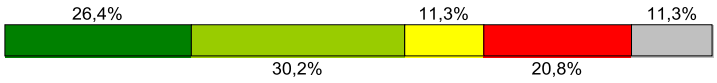
Après avoir décrit le fonctionnement du Bureau des réservations et exprimé les avis des professionnels sur cette structure et les règles qui la régissent, il est temps de se pencher sur l'opinion des principaux intéressés, à savoir les personnes sans-abri, usagères potentielles du Bureau.

On constate en premier lieu que la notoriété du système de réservation est bonne, puisque 84% des répondants à l'enquête disent le connaître. Quant à l'opinion globale vis-à-vis du système de réservation, elle est globalement bonne, comme on le voit dans le Tableau 12 ci-dessous, avec 57% d'avis plutôt ou très favorables contre 32% d'avis plutôt ou très défavorables.

Tableau 12: opinion générale du système de réservation

Quelle est votre opinion du système de réservation?

	Nb
très favorable	14
plutôt favorable	16
plutôt défavorable	6
très défavorable	11
ne sais pas	6
Total	**53**



Nous avons ensuite demandé aux personnes interrogées si elles utilisaient le Bureau des réservations. Parmi les personnes qui le connaissent, 83% disent l'utiliser.

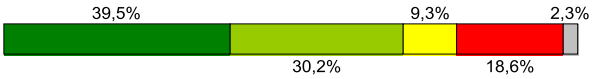
Nous les avons alors interrogées sur des aspects plus particuliers de son fonctionnement. Pour certains éléments, la différence de perception des groupes G1-G2 et G3 est minime et n'appelle pas d'analyse spécifique ; pour d'autres éléments, on constate des divergences d'opinion plus importantes (bien que statistiquement non significatives). Dans ce deuxième cas, nous présenterons les résultats différenciés.

On voit dans le Tableau 13 ci-dessous que les usagers s'estiment globalement satisfaits (70% plutôt ou tout à fait satisfaits) de la clarté des règles régissant le fonctionnement du Bureau.

Tableau 13: satisfaction vis-à-vis de la clarté des règles

la clarté des règles

	Nb
Tout à fait satisfait	17
Plutôt satisfait	13
Plutôt pas satisfait	4
Pas du tout satisfait	8
Ne sais pas	1
Total	**43**

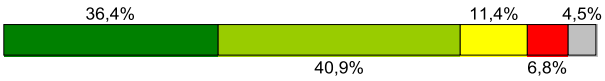


De même, la satisfaction vis-à-vis des conditions d'attente au Bureau des réservations, illustrée dans le Tableau 14, est bonne, avec 77% d'opinions favorables.

Tableau 14: satisfaction vis-à-vis des conditions d'attente

les conditions d'attente

	Nb
Tout à fait satisfait	16
Plutôt satisfait	18
Plutôt pas satisfait	5
Pas du tout satisfait	3
Ne sais pas	2
Total	**44**



L'attribution des usagers dans l'une ou l'autre des structures selon leur préférence donne aussi satisfaction, comme on le voit dans le Tableau 15 ci-dessous, avec 74% d'opinions favorables contre 9% de « plutôt pas satisfaits ».

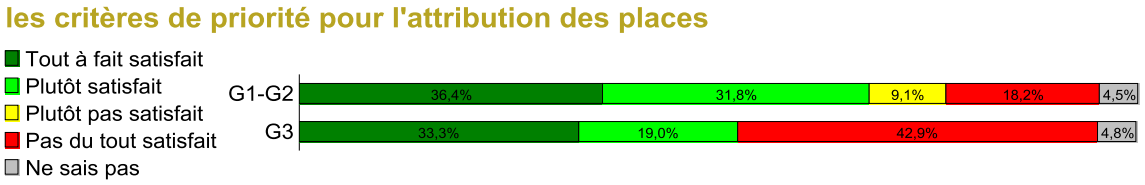
Tableau 15: satisfaction vis-à-vis de l'attribution dans les différentes structures

l'attribution dans les différentes structures (Marmotte, Sleep In, Abri)

	Nb
Tout à fait satisfait	21
Plutôt satisfait	11
Plutôt pas satisfait	4
Pas du tout satisfait	0
Ne sais pas	7
Total	**43**

Concernant les critères de priorité pour l'attribution des places, on voit apparaître une insatisfaction plus importante, ainsi qu'une différence d'opinion entre les groupes G1-G2 d'une part et G3 d'autre part.

Tableau 16: satisfaction vis-à-vis des critères de priorité pour l'attribution des places, avec distinction G1-G2 et G3

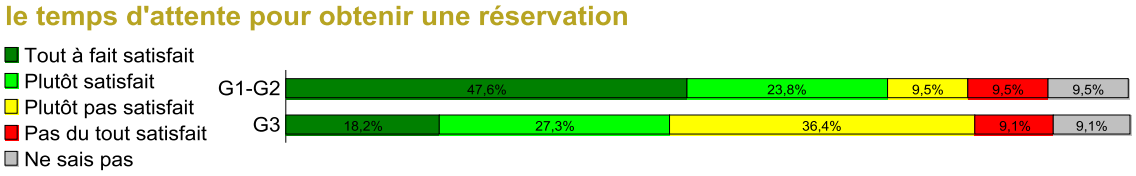


On constate en effet dans le Tableau 16 ci-dessus que 68% des G1-G2 sont satisfaits des critères, contre 52% seulement des G3. Plus frappant : ces derniers sont 43% à se dire pas du tout satisfaits de ces critères, contre 18% des G1-G2. On peut assez aisément comprendre cette insatisfaction de la part des G3, puisque les critères les placent en priorité minimale, par rapport aux deux autres catégories.

Cette insatisfaction se reflète également dans les commentaires exprimés par les répondants, dont un grand nombre concerne les critères d'attribution et leur clarté. Ainsi, sur 23 commentaires exprimés par rapport au fonctionnement du Bureau des réservations, 11 font mention d'une mauvaise compréhension et/ou d'un manque de clarté des critères. Ex. *« Je ne comprends pas comment ils attribuent les places et pourquoi certains peuvent rester plus longtemps que d'autres dans les structures. » « L'attribution est bordélique. » « L'attribution des places n'est pas claire. »*

Deux autres dimensions font apparaître une différence de perception entre les G1-G2 et les G3, à savoir le temps d'attente pour obtenir une réservation (Tableau 17) et la durée des réservations distribuées (Tableau 18).

Tableau 17: satisfaction vis-à-vis du temps d'attente pour obtenir une réservation, avec distinction G1-G2 et G3

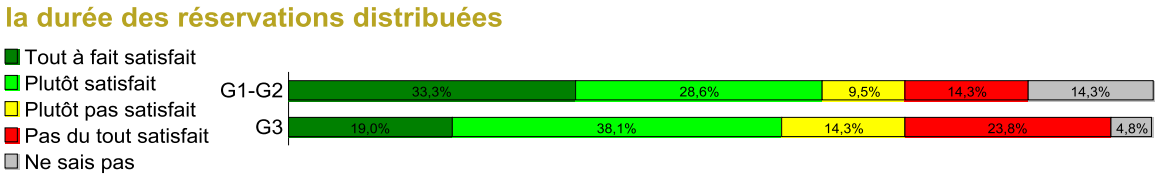


Concernant le temps d'attente (c'est-à-dire le délai entre le jour où la personne obtient sa carte de réservation et le premier jour effectif de sa réservation), les G1-G2 sont 71% à s'estimer satisfaits (plutôt ou tout à fait), contre 19% d'insatisfaits. Chez les G3, le pourcentage d'insatisfaits s'élève à 45%, à égalité avec les satisfaits. Cette insatisfaction reflète un constat sur lequel nous reviendrons au point 4.2, à savoir que la possibilité offerte aux G1 et G2 d'effectuer des réservations 15 jours à l'avance allonge de facto le temps d'attente des G3 pour obtenir une réservation.

A noter que de janvier à septembre 2014, le temps d'attente moyen pour obtenir une réservation était de 6.2 jours. On constate une différence assez importante entre la période hivernale (janvier-

mars), où le temps d'attente moyen a été de 4.5 jours (certainement du fait de l'ouverture de l'Abri), et la période estivale (mai-septembre), où les usagers devaient attendre 7.3 jours en moyenne pour obtenir une réservation[5].

Tableau 18: satisfaction vis-à-vis de la durée des réservations distribuées, avec distinction G1-G2 et G3



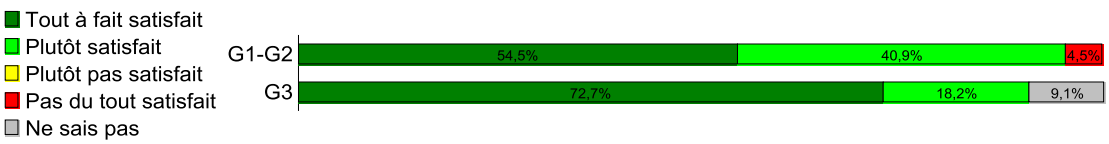
Quant à la durée des réservations attribuée, si elle récolte une majorité d'opinions favorables dans les deux catégories (62% chez les G1-G2 et 57% chez les G3), on voit tout de même une plus forte insatisfaction (38%) du côté des G3. A nouveau, cela traduit bel et bien une réalité, puisque ceux-ci peuvent obtenir des réservations de 4 nuits consécutives au maximum (7 en hiver), contre 15, voire 30 nuits, pour les G1 et les G2.

De janvier à septembre 2014, la durée moyenne des réservations a été de 6 nuits, soit 4.4 nuits pour l'Abri, 6.1 pour le Sleep In, et 6.8 pour la Marmotte. La durée moyenne a été un peu plus longue durant la période estivale (6.7 jours de mai à septembre, contre 5.2 jours de janvier à mars).

Pour les deux points suivants, à savoir l'enregistrement des usagers dans un fichier et le fait de les prendre en photo, il est particulièrement intéressant de prendre connaissance de l'opinion des principaux intéressés, au vu de l'absence de consensus parmi les professionnels à ce sujet et des fortes réticences de certains.

Comme on peut le constater dans les Tableaux 19 et 20 ci-dessous, ces éléments ne sont pas considérés comme problématiques par une très forte majorité des usagers.

Tableau 19: satisfaction vis-à-vis de l'enregistrement dans un fichier, avec distinction G1-G2 et G3



Concernant l'enregistrement dans la base de données, on constate une légère différence entre G1-G2 et G3, à savoir que le seul répondant qui se déclare « pas du tout satisfait » appartient à la

[5] Chiffres : SSL.

première catégorie. Outre cet insatisfait, 95% des G1-G2 et 91% des G3 expriment une opinion favorable à cet égard.

Tableau 20: satisfaction vis-à-vis du fait d'être pris en photo

le fait qu'on vous prenne en photo

	Nb
Tout à fait satisfait	25
Plutôt satisfait	12
Plutôt pas satisfait	2
Pas du tout satisfait	2
Ne sais pas	3
Total	**44**

On retrouve des chiffres comparables par rapport au fait d'être pris en photo, sans différence notable, cette fois, entre G1-G2 et G3. 84% des répondants se disent tout à fait ou plutôt satisfaits de ce mode de fonctionnement, contre 9% seulement d'insatisfaits. Parmi les commentaires exprimés, deux seulement font référence à la question du « fichage » : *« Je suis contre le fichage, surtout quand on n'a rien fait. »* *« Pas ok pour la photo, j'ai déjà mon passeport, donc pas besoin de me ficher. »* A noter que ces deux commentaires ont été faits par des personnes appartenant à la catégorie G1-G2.

3.5 Evaluation de la mise en œuvre

Le premier constat que l'on peut faire par rapport à la mise en œuvre du système de réservation est celui de sa grande évolutivité : les modalités du système ont été constamment évaluées, repensées et si nécessaire, modifiées, par le SSL et ses partenaires depuis la mise en place du Bureau des réservations. Depuis novembre 2013 et l'entrée du Sleep In dans le système, toutes les structures d'accueil sont désormais parties prenantes et peuvent ainsi apporter leur input pour le faire évoluer. La participation des veilleurs de chacune des structures, ainsi que les colloques réguliers sont autant de mesures positives allant dans le sens d'une gestion participative du système de réservations.

Malgré cela, quelques insatisfactions demeurent et des améliorations restent possibles, en particulier dans le fonctionnement du programme informatique ACDURG, avec la question des doublons, qui d'une part fausse – de façon marginale – les statistiques mais surtout complique la tâche de saisie des veilleurs. Pour régler ces détails de fonctionnement, il paraît important de tenir compte au mieux des retours des usagers quotidiens d'ACDURG sur le terrain, que ce soit au Bureau des réservations ou dans les structures.

Sur un autre plan, on a pu constater grâce à l'enquête effectuée auprès des personnes sans-abri, que le point de friction le plus important entre les professionnels, à savoir la question de l'enregistrement des usagers dans la base de données et de la photo, n'est visiblement pas du tout une préoccupation pour les usagers eux-mêmes. Selon les témoignages recueillis, ce souci

demeure ainsi plutôt une question de principe liée à la notion d'accueil à bas seuil qu'un véritable obstacle pour l'accès à la prestation.

Du côté des usagers, on a pu voir que les motifs d'insatisfaction sont plutôt liés à un manque de clarté au niveau des critères d'attribution des places et, plus particulièrement pour les personnes de la catégorie G3, au temps d'attente pour obtenir une réservation et à la durée de cette dernière. Nous aurons l'occasion de revenir sur ces points dans le chapitre suivant, consacré aux effets du système.

4. Effets

Comme nous l'avons évoqué plus haut, en préambule du chapitre consacré à la conception, il existe un constat global sur le fait que l'offre est inférieure à la demande. Dans ce contexte, le système d'hébergement d'urgence dans son ensemble n'est pas considéré comme satisfaisant par la grande majorité des acteurs, car des personnes doivent encore dormir dehors régulièrement. Ce constat n'est pas directement lié à la mise en place d'un Bureau des réservations, mais force est de relever qu'il influence la perception de l'ensemble des acteurs par rapport au système de réservation et à ses effets.

4.1 Prévisibilité pour les bénéficiaires

S'il n'augmente pas le nombre de places d'accueil, force est de constater que le système de réservation diminue l'incertitude pour la majorité des usagers. Avant, certains devaient parfois courir d'une structure à l'autre le soir, pour essayer d'obtenir une place dans la deuxième après avoir été refusé dans la première. Désormais, une grande partie des usagers savent où ils pourront dormir le soir même, et même les nuits suivantes, grâce à la possibilité de réserver pour plusieurs nuits. Pour ceux qui ne parviennent pas à obtenir une carte, il reste la possibilité des places d'urgence le soir dans les structures.

Selon plusieurs interlocuteurs, le fait d'avoir une visibilité de ses solutions de logement sur plusieurs jours est un vrai plus : certaines personnes vivant dans la précarité sont tellement absorbées par la satisfaction de leurs besoins vitaux du quotidien (logement, nourriture) qu'elles sont incapables de se projeter plus loin, de réfléchir à moyen et à long terme. Le fait de pouvoir réserver son hébergement sur plusieurs jours (voire semaines, pour les résidents) permet de soulager une de ces préoccupations. Certains estiment même que le système responsabilise les usagers.

Le revers de la médaille de cette possibilité de réserver des nuitées en avance est qu'il devient quasiment impossible d'obtenir une place pour le soir même, en particulier pour les G3 (nous y reviendrons au point suivant). Cela peut s'avérer problématique, notamment pour les nouveaux arrivants, qui ne connaissent pas le système et doivent faire face à une longue attente avant de pouvoir obtenir une réservation.

Dans le cadre de l'enquête, nous avons interrogé les usagers sur leur perception de l'évolution de la situation depuis l'introduction du système de réservation, en ciblant plusieurs éléments précis.

NB : En analysant les résultats de l'enquête, nous nous sommes aperçus que quelques personnes (exactement 6) avaient répondu aux questions concernant l'évolution de la situation depuis l'introduction du système, alors qu'ils avaient indiqué au début du questionnaire vivre à Lausanne depuis moins d'un an. Par souci de cohérence, nous n'avons pas tenu compte de leurs réponses, conservant uniquement les réponses des individus catégorisés en G1-G2 (selon recalcul fait par nos soins et expliqué au point 2.3).

Ainsi, interrogés sur la planification de leurs options de logement (c'est-à-dire la prévisibilité), 56% des répondants estiment que la situation s'est améliorée (cf. Tableau 21). Pour 28% d'entre eux, elle est restée stable, et 17% estiment qu'elle s'est péjorée.

Tableau 21: perception de l'évolution de la planification des options de logement

planification de vos options de logement

	Nb
s'est amélioré	10
est resté stable	5
s'est péjoré	3
Total	**18**

En outre, parmi les commentaires exprimés dans le cadre de l'enquête, on retrouve à plusieurs reprises une appréciation positive des usagers par rapport à la prévisibilité de leur solution d'hébergement. Ainsi, sur les 47 commentaires libres à la question des avantages et des inconvénients du système, 11 répondants citent le fait d'être sûr d'avoir une place une fois qu'on a une carte de réservation.

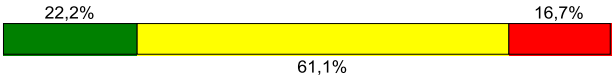
On voit ainsi que l'un des objectifs principaux du système de réservation est atteint auprès d'une majorité du public-cible.

Par rapport à la probabilité d'avoir une place, une grande majorité des répondants (61%) estime que l'introduction du système de réservation n'a rien changé (cf. Tableau 22). 22% pensent que le système a amélioré ce point, tandis que 17% estiment qu'il l'a péjoré.

Tableau 22: perception de l'évolution de la probabilité d'avoir une place

probabilité d'avoir une place

	Nb
s'est amélioré	4
est resté stable	11
s'est péjoré	3
Total	**18**



Cela confirme le constat établi précédemment, à savoir que le système de réservation n'augmente pas le nombre de places disponibles et n'a donc pas d'effet sur la probabilité d'obtenir une place.

4.2 Fragilisation de certains usagers

Catégories G1-G2-G3

Les durées de réservations octroyées sont considérées comme satisfaisantes par les G1 et les G2, moins par les G3 (cf. chapitre 3.4). Pour les G1, en particulier, on peut anticiper et planifier les réservations, tandis que les G3 attendent parfois plusieurs jours, voire semaines pour obtenir une réservation. On peut ainsi constater que la priorisation des uns allonge l'attente des autres. Une autre hypothèse est que le nombre de G1 et surtout de G2 (non-résidents vulnérables) est en augmentation, ce qui diminue de fait les places pour les G3.

Quoi qu'il en soit, les G3 doivent fréquemment faire deux fois la queue dans la même journée : au Bureau des réservations le matin pour essayer d'avoir une carte, et devant les structures le soir pour obtenir des places d'urgence. Souvent, ils attendent deux fois sans succès.

Ce sentiment de frustration se reflète dans les commentaires exprimés au cours de l'enquête, particulièrement par des G3, qui se plaignent de ne pas réussir à obtenir de place : *« Je n'ai jamais eu de place ! Et je suis venu trois fois ! Je comprends pas pourquoi. » « Je n'y vais jamais [au Bureau]. J'y suis allé deux fois au début et ça n'a servi à rien donc maintenant je vais directement sur place. » « On ne me donne jamais de place et je ne comprends pas pourquoi. »*

La priorisation par catégorie pose aussi un problème pour les familles qui ne veulent pas être séparées : les femmes et les enfants peuvent obtenir des réservations de 15 jours, tandis que les hommes peuvent réserver seulement pour 4 jours (7 en hiver). Catégorisés en G3, ils doivent donc parfois dormir dehors ou dans une voiture, et il arrive que leur femme et leurs enfants les accompagnent, ne souhaitant pas les laisser seuls.

Il faut toutefois noter que les critères de priorisation pour les résidents et les personnes vulnérables existaient déjà pour le tri à l'entrée des structures avant la mise en place du système de réservation. Ces critères ont simplement été harmonisés et institutionnalisés. Ils sont désormais discutés régulièrement entre les partenaires et le SSL et évoluent en fonction des besoins.

Autres personnes fragilisées

Le système de réservation, par l'anticipation qu'il suppose, peut également poser problème pour les personnes qui ont de la peine à se projeter, ne serait-ce que sur une journée, ou à respecter des règles d'horaire (ex. personnes toxicodépendantes ou psychiquement fragiles). Certains partenaires, tels que l'EMUS, disent expliquer le fonctionnement du Bureau à certains usagers et les aider à utiliser le système.

Notons que pour ce type d'usagers, une marge de manœuvre est laissée aux structures, avec la possibilité d'effectuer des réservations à distance et ainsi d'émettre des cartes pour ces personnes

sans qu'elles aient à se rendre au Bureau. Ce sont des situations marginales, mais qui apportent un peu de souplesse au système.

A noter que, pour les personnes toxicodépendantes, le système de réservation n'est pas le seul obstacle à leur fréquentation des structures d'hébergement d'urgence : en effet, les règles de ces structures ne sont pas adaptées aux besoins de cette population, par exemple le besoin de consommer au milieu de la nuit, qui rentre en contradiction avec l'interdiction de consommation dans la structure et l'impossibilité de sortir puis de revenir. La gestion de personnes présentant des problèmes de consommation de substance est en outre difficile dans un cadre de vie en collectivité, avec d'autres personnes. La question de la création de structures spécifiques destinées à ce public peut dès lors être posée.

4.3 Refus du système par certains usagers

Comme on a pu le voir plus haut, 83% des répondants à notre enquête qui connaissent le Bureau disent l'utiliser. Cela représente donc 17% de personnes qui n'y vont pas par choix.

Selon les informations recueillies auprès des différents partenaires, on pourrait esquisser trois types de personnes qui refusent le système : les résignés, les méfiants, et les personnes de passage.

Résignés

Les interlocuteurs rencontrés estiment à une vingtaine le nombre de personnes qui ont régulièrement recours à l'hébergement d'urgence mais ne sont pas enregistrés dans le système. Ce sont pour la plupart des G3, qui se sont résignés à ne pas obtenir de réservation et se présentent uniquement le soir devant les structures pour essayer d'avoir une place d'urgence, et qui dorment dehors lorsqu'ils n'en ont pas.

Méfiants

D'autres usagers refusent, par principe, d'être enregistrés dans le système, par crainte d'être « fichés ». On peut estimer leur nombre à une dizaine. Ce sont plutôt des G1, à qui l'on fait des réservations à distance pour trouver une solution.

Personnes de passage

Enfin, il y a également des personnes qui sont de passage de manière très brève (1 mois ou moins) et ne souhaitent pas se faire enregistrer pour une durée aussi courte.

***

Parmi les personnes interrogées dans le cadre de l'enquête, seules neuf disent ne pas aller au Bureau des réservations, ce qui ne nous fournit pas un échantillon suffisant pour vérifier la

typologie esquissée ci-dessus. On constate toutefois que, sur ces 9 personnes, 5 expliquent qu'elles n'y vont pas car il n'y a jamais de places disponibles (cf. Tableau 23). On peut rattacher ces personnes à la catégorie des « résignés ». Un répondant dit vouloir garder l'anonymat, appartenant donc à la catégorie des « méfiants ». Enfin, deux personnes disent ne pas connaître le Bureau et une ne pas en avoir compris le fonctionnement.

Tableau 23: raisons de la non-utilisation du Bureau

Si non, pourquoi?

	Nb	
Il n'y a jamais de places disponibles	5	55,6%
Vous ne le connaissez pas	2	22,2%
Vous souhaitez garder l'anonymat	1	11,1%
Autre	1	11,1%
Vous ne voulez pas être pris en photo	0	0,0%
Vous ne comprenez pas à quoi ça sert	0	0,0%
Vous n'êtes pas libre aux heures d'ouverture	0	0,0%
Vous ne voulez pas attendre	0	0,0%
Total	**9**	

Si 'Autre' précisez :

	Nb
Pas compris le fonctionnement	1
Total	**1**

Interrogées sur leurs solutions de repli, ces personnes indiquent qu'elles se rendent directement dans les structures pour obtenir des places d'urgence.

4.4 Tensions devant les structures

De l'avis de la plupart des acteurs, le système de réservation a permis de réduire notablement les tensions à l'entrée des structures, et de procéder aux entrées plus rapidement qu'avant. Ainsi, on a mis fin à ce que plusieurs qualifient de « foire d'empoigne », que l'on pouvait observer devant les lieux d'hébergement d'urgence auparavant, et qui était considérée par beaucoup comme contraire à la dignité humaine. Toutefois, de l'avis général, une bonne partie de ces tensions ont été reportées sur le Bureau des réservations, où réside désormais l'enjeu. Parfois, 30 personnes attendent le matin devant le Bureau, alors que seules 5 ou 6 places sont disponibles pour le soir, et les gens sont mécontents, même s'ils sont moins dans l'urgence, car ils ont encore la journée pour trouver une solution d'hébergement.

La diminution des tensions est particulièrement sensible en ce qui concerne les collaborateurs des structures. La pression mise sur les veilleurs, qui devaient auparavant faire un tri sur place, dans des conditions difficiles et sans avoir la possibilité d'appliquer des critères objectifs, s'est relâchée dans une certaine mesure. En effet, la majorité des places sont attribuées via le système de réservations. Les personnes en possession d'une carte de réservation valable sont donc admises dès l'ouverture. Restent les places d'urgence, pour lesquelles un tri doit encore être fait.

Cette amélioration est également perçue par la police et se confirme dans l'allègement des mesures de sécurité devant les structures : à la Marmotte, il n'y a plus de présence systématique de la police le soir depuis la mise en place du système de réservation. Au Sleep In, il n'est pas fait appel à des intervenants extérieurs pour la sécurité, ni privés, ni publics, et ce indépendamment

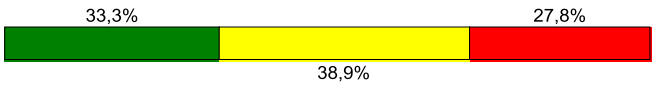
du système de réservation. Au Bureau des réservations, outre l'agent de sécurité privée présent le matin pour l'ouverture, aucune présence policière systématique n'est prévue. Reste l'Abri, devant lequel la police est présente quasiment chaque soir, en raison du grand nombre de personnes à faire entrer (avec réservation ou en urgence) et des tensions persistantes qui en résultent.

Du côté des usagers, le sentiment d'amélioration est moins net, mais tout de même présent. Interrogés sur l'évolution des tensions entre usagers depuis l'introduction du système de réservation (cf. Tableau 24), les bénéficiaires donnent des réponses très diverses qui ne permettent pas de tirer des conclusions. Un tiers d'entre eux estime que la situation s'est améliorée, 39% la considèrent stable et 28% la trouvent péjorée.

Tableau 24: perception de l'évolution des tensions entre usagers

tensions entre usagers

	Nb
s'est amélioré	6
est resté stable	7
s'est péjoré	5
Total	**18**

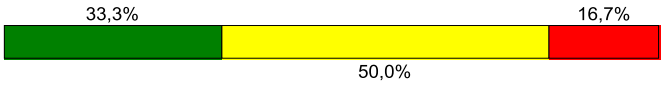


La perception liée aux violences à l'entrée des structures est un peu plus positive. On voit dans le Tableau 25 qu'un tiers des usagers a vu une amélioration depuis l'introduction du système de réservation et que la moitié estime que la situation est restée stable. Seuls 17% pensent qu'elle s'est péjorée.

Tableau 25: perception de l'évolution des violences le soir devant les structures

violence le soir devant les structures

	Nb
s'est amélioré	6
est resté stable	9
s'est péjoré	3
Total	**18**



Ces deux résultats viennent confirmer les informations recueillies via les entretiens avec les partenaires, à savoir que la tension entre les usagers eux-mêmes, typiquement devant le Bureau des réservations, demeure, vu que l'offre ne couvre pas la demande de places d'hébergement d'urgence. En revanche, une amélioration est constatée à l'entrée des structures, puisque toutes les personnes disposant d'une carte de réservation peuvent entrer tout de suite, la tension restant en ce qui concerne les places d'urgence.

4.5 Suivi à moyen et long terme

L'un des objectifs du système de réservation était de *« mieux suivre les trajectoires, problématiques et besoins en hébergements des usagers, grâce aux entretiens menés et à la*

base de données »[6]. Sur l'atteinte de cet objectif, il n'existe pas de consensus entre les différents acteurs.

Une minorité estime que le système de réservations permet aux usagers d'entrer dans le système, notamment grâce à la synergie existant entre le Bureau des réservations et la permanence sociale de l'Espace d'accueil de jour à côté. Ce suivi s'adresse essentiellement aux G1. Les mêmes estiment pouvoir, grâce au Bureau, rencontrer les usagers dans des conditions plus sereines que le soir au sein des structures, sans consommation d'alcool ou autres produits qui peuvent rendre une conversation plus difficile.

Selon la majorité, le Bureau et l'Espace d'accueil ne reçoivent pas le même public, et surtout les problèmes de logement sont tels que même avec une écoute et un suivi, on n'a pas de solution à proposer aux gens[7]. De manière générale, on perçoit une certaine réticence à mélanger hébergement d'urgence et recherche de solutions à long terme, deux missions qui requièrent des modes d'interventions et des moyens différents.

En termes d'intervention directe auprès du public, la majorité des acteurs estiment donc que le système de réservation ne favorise pas particulièrement un suivi à moyen et long terme. En revanche, plusieurs considèrent que les informations recueillies dans la base de données devraient être utilisées pour alimenter une réflexion de la municipalité et de ses partenaires sur la création de solutions différenciées d'hébergement, prenant en compte les besoins des différents types de populations précarisées.

4.6 Evaluation des effets

Le système de réservation en hébergement d'urgence ayant été introduit il y a un peu moins de deux ans, et fonctionnant avec l'ensemble des partenaires depuis un peu moins d'un an, il est difficile d'en percevoir tous les effets. Toutefois, à plusieurs égards, il est déjà possible de constater des évolutions.

Ainsi, la prévisibilité des solutions de logement pour les personnes sans-abri, l'objectif majeur du nouveau système de réservation, peut être considéré comme atteint, tant du point de vue des partenaires que des usagers eux-mêmes. Ce constat est valable en tout cas pour les G1 et G2, un peu moins pour les G3, qui pâtissent du décalage entre l'offre et la demande de places en hébergement d'urgence. En effet, la probabilité générale d'obtenir une place n'est pas impactée par le nouveau système, la tension entre l'offre et la demande ayant plutôt tendance à augmenter.

[6] SSL, Cahier des charges de l'évaluation, avril 2014

[7] Le SSL nous a signalé que 60 studios et appartements sociaux allaient prochainement être mis à disposition. Pour leur attribution, la base de données ACDURG pourra être utilisée afin d'identifier les personnes résidentes en recherche de logement.

Concernant les effets sur les différents types d'usagers, on constate que les critères de priorité – qui existaient sous une forme très similaire avant l'introduction du système de réservations et ont simplement été institutionnalisés – favorisent les G1 et G2 au détriment des G3. Ceux-ci ont plus de peine à obtenir une réservation et font souvent la queue de jour au Bureau et de nuit devant les structures pour obtenir des places d'urgence. Cela pose notamment un problème pour les familles, qui ne veulent pas être séparées, mais dont certains des membres sont catégorisés G2 (femme et enfants) et d'autres G3 (homme).

Le fonctionnement même du système, qui requiert une certaine anticipation, rend également l'accès aux structures plus difficile pour les personnes qui ont de la peine à se projeter (ex. personnes toxicodépendantes et/ou psychiquement fragiles). Toutefois, une souplesse a été prévue pour ce type d'usagers, avec la possibilité de délivrer des réservations à distance.

On constate à travers les informations recueillies via les entretiens et via l'enquête que le refus du système par les usagers est très marginal. Selon le petit échantillon interrogé, les personnes qui ne fréquentent volontairement pas le Bureau des réservations appartiennent pour la plupart à la catégorie des « résignés », qui préfèrent solliciter directement des places d'urgence dans les structures.

Par rapport aux tensions devant les structures, le système de réservation a notablement amélioré la situation, en particulier pour les veilleurs, qui n'ont plus à faire eux-mêmes le tri à l'entrée, sauf pour les places d'urgence. En se plaçant du point de vue des usagers, il faut nuancer ce constat positif, une partie des tensions ayant été reportées au Bureau des réservations, où réside désormais l'enjeu d'obtenir une place.

Enfin, concernant le suivi à moyen et long terme des usagers, il est difficile de se prononcer, vu la durée relativement brève de mise en œuvre du système et l'absence de consensus entre les partenaires. Au vu du contexte plus global de pénurie de logement (et spécialement de logement bon marché), l'introduction du système de réservation ne semble pas avoir permis de trouver des solutions durables de logement pour le moment.

5. Conclusion et recommandations

Grâce aux enrichissants apports des professionnels de terrain et des personnes sans-abri, nous avons pu en savoir plus sur le système de réservation en hébergement d'urgence et sommes en mesure d'en cibler les succès et les points à améliorer.

Le système répond à des besoins identifiés grâce à une analyse menée de manière solide par le SSL, au terme d'un processus ayant permis la consultation tant des partenaires que des usagers des structures d'accueil d'urgence. Le bien-fondé des règles régissant le système, et en particulier de la priorisation des résidents lausannois et des personnes vulnérables, n'est pas contesté et correspond d'ailleurs dans les grandes lignes aux pratiques antérieures des structures.

Il demeure toutefois un certain manque de clarté des règles et critères d'attribution pour les usagers, qui ressort fortement de l'enquête. Ce flou est certainement dû notamment à l'évolutivité permanente des règles et critères pendant ces deux premières années de mise en œuvre. Si l'on peut saluer la faculté d'adaptation du système en fonction des retours du terrain, il conviendrait maintenant de stabiliser ces règles et de les communiquer clairement afin de dissiper l'impression d'arbitraire ressentie par certains usagers.

Au niveau du fonctionnement du Bureau des réservations, la participation des veilleurs des différentes structures et les colloques mensuels réunissant les différents partenaires sont unanimement appréciés et permettent une consultation constante des professionnels par rapport aux évolutions du système. Restent quelques problèmes à régler concernant l'application ACDURG, dont certaines fonctionnalités pourraient être améliorées afin de simplifier son utilisation et d'alléger la charge des veilleurs de nuit.

En lien avec ACDURG, l'évaluation a permis d'éclaircir un point qui a fait et continue de faire débat entre les professionnels, à savoir l'enregistrement des usagers dans une base de données, avec une photographie. Bien que cette pratique soit très contestée par plusieurs des partenaires, l'enquête a révélé qu'elle ne constitue pas un obstacle à l'accès aux prestations, ni même une préoccupation des usagers. Si le débat de principe reste intéressant du point de vue de la conception de l'accueil d'urgence, on peut en tout cas constater que cela ne met pas à mal la prestation aux personnes sans-abri.

Concernant les effets, l'un des objectifs centraux visés par le SSL, à savoir l'amélioration de la prévisibilité pour les personnes sans domicile fixe, peut être considéré comme atteint. Cet aspect est en effet relevé comme étant positif, tant par les professionnels que par les usagers.

Si la prévisibilité est meilleure, l'offre de places, elle reste stable, et la probabilité d'obtenir un lit n'est pas améliorée par l'introduction d'un système de réservation. La demande excédant toujours l'offre, certaines personnes n'ont pas accès tous les soirs à un hébergement. Les critères

d'attribution posés dans le système, en favorisant les résidents (G1) et les non-résidents vulnérables (G2), pénalisent de facto les non-résidents (G3), qui doivent faire appel aux places d'urgence dans les structures et ne bénéficient donc pas d'une meilleure prévisibilité telle qu'exprimée plus haut.

Quant aux personnes fragiles (toxicodépendantes ou souffrant de troubles psychiques) qui ont du mal à répondre aux exigences d'anticipation posées par le système, une souplesse a pu être introduite dans le système pour permettre de leur émettre des réservations à distance, directement dans les structures.

La diminution des tensions à l'entrée des structures, visée par la création du système, est effectivement constatée. La tâche des veilleurs de nuit a été notablement allégée, puisqu'ils n'ont plus à faire le tri le soir-même devant les structures selon des critères forcément peu objectifs. Seule l'attribution des places d'urgence fait encore l'objet d'une décision des veilleurs sur place. Ce constat positif est à nuancer, en raison du report d'une partie de ces tensions le matin devant le Bureau des réservations, où les usagers se pressent désormais pour obtenir des places.

Enfin, concernant le suivi à moyen et à long terme, rien ne permet pour le moment de dire qu'il est amélioré par la création du système de réservation. Le contexte plus global de pénurie de logement ne contribue en rien à une détente de ce point de vue.

On peut donc conclure que le système de réservation répond à un besoin avéré et atteint en bonne partie ses objectifs, à savoir la prévisibilité des options d'hébergement des usagers et la diminution des tensions à l'entrée des structures. Il demeure une frustration chez certains usagers qui ne parviennent pas à obtenir de place dans les structures, en particulier les G3, qui sont en priorité minimum. Toutefois, ce dernier point est plutôt dû au décalage entre offre et demande qu'au système de réservation en tant que tel.

5.1 Recommandations

Afin d'améliorer le système et d'en optimiser la perception et la compréhension par les usagers, nous formulons à l'adresse du SSL les recommandations suivantes.

R1. Stabiliser les règles et critères d'attribution, les clarifier auprès des usagers

Durant la période de démarrage du système de réservation, les règles et critères ont été régulièrement modifiés pour s'adapter aux besoins du terrain, relayés par les veilleurs des différentes structures. Cette évolutivité est à saluer, mais elle a visiblement provoqué un certain flou auprès des usagers, qui sont nombreux à se plaindre du manque de clarté et de transparence de l'attribution des places. Ce flou engendre une frustration et nourrit l'insatisfaction de certains vis-à-vis du système.

Nous recommandons donc au SSL de stabiliser les règles et critères d'attribution du système de réservation, en accord avec les partenaires, comme cela a toujours été fait, et d'améliorer la communication de ces règles et critères aux usagers. Une meilleure transparence et compréhension du système par ceux qui l'utilisent est en effet un gage de légitimité et permettra de lever les doutes concernant un éventuel arbitraire lié à l'attribution des places.

R2. Réfléchir à une alternative au tirage au sort à l'entrée du Bureau des réservations

Le tirage au sort a été introduit pour éviter que les usagers viennent faire la queue devant le Bureau aux petites heures du matin, afin d'être parmi les premiers. En cela, il a atteint son but. Toutefois, ce mode de fonctionnement reste insatisfaisant, tant aux dires des professionnels que des usagers, et il accroît le sentiment d'injustice éprouvé par certains.

Nous recommandons au SSL de réfléchir à une autre solution avec les différents intervenants du Bureau. La création d'une liste d'attente pourrait être une piste, afin d'éviter que certaines personnes ne se voient éconduire plusieurs jours de suite en raison du tirage au sort, parfois au profit de quelqu'un qui vient pour la première fois.

R3. Trouver une solution plus satisfaisante pour les familles

Comme nous l'avons relevé plus haut, le système de priorisation, en distinguant parmi les non-résidents les femmes et les enfants d'une part (G2) et les hommes d'autre part (G3), pose un problème par rapport à l'hébergement des familles qui ne veulent pas être séparées et dont certains membres sont de facto priorisés par rapport aux autres.

Nous recommandons au SSL de réfléchir à des solutions spécifiques pour les familles, éventuellement dans le cadre d'une réflexion plus large telle qu'évoquée dans la résolution R5. La solution retenue devra toutefois être équilibrée, afin notamment de ne pas créer une « incitation » à se présenter avec des enfants pour obtenir une place plus facilement.

R4. Affiner le fonctionnement du logiciel ACDURG afin de faciliter la tâche des veilleurs et de produire des statistiques plus précises

Si ACDURG a fait l'objet de nombreuses adaptations depuis son introduction, il reste encore plusieurs aspects problématiques qui rendent son utilisation fastidieuse. L'ensemble des améliorations à apporter devrait être discuté directement avec les utilisateurs du logiciel, mais en voici déjà deux que nous avons identifiées et que nous recommandons au SSL de mettre en œuvre :

- la première fonctionnalité, à savoir la reconnaissance approximative des noms, a été intégrée à ACDURG lors de la mise à jour de mi-octobre 2014. Il s'agira d'en évaluer les effets avec les veilleurs de nuit et les collaborateurs du Bureau.
- décompte systématique des « rien octroyé » : au moment où la présente évaluation a été menée, les personnes qui n'étaient pas retenues après le tirage au sort le matin au Bureau n'étaient pas répertoriées dans le système en tant que « rien octroyé » (ie : qui n'a pas pu

avoir de réservation). D'un point de vue du monitoring du système, il serait intéressant d'affiner cette question.

Ici aussi, la mise à jour ACDURG d'octobre 2014 a apporté une nouveauté qui répond à ce souci : les personnes qui repartent sans avoir pu entrer au Bureau des réservations sont comptabilisées dans la base de données sous « refus Bureau ». On peut ainsi les intégrer aux statistiques des refus à l'entrée des structures le soir.

R5. Mener une réflexion élargie sur l'hébergement d'urgence et l'éventuelle création de nouveaux lieux

Un des éléments évoqués à de nombreuses reprises avec nos divers interlocuteurs concerne l'hétérogénéité de la population usagère des lieux d'accueil d'urgence, et la possibilité de créer des lieux différenciés selon les besoins des différents publics-cibles (ex. familles, personnes en emploi, personnes toxicodépendantes, etc.).

L'ensemble des partenaires semblent intéressés à participer à une réflexion large sur la question de l'hébergement d'urgence, qui pourrait prendre la forme d'assises de la précarité, avec la participation des professionnels du DSB (dispositif seuil bas). Les données récoltées sur les personnes sans-abri via ACDURG pourraient venir alimenter cette réflexion sur une problématique en constante évolution.

Les instances cantonales devraient également être associées à cette réflexion, qu'il convient de mener à plus grande échelle, la municipalité de Lausanne jouant actuellement un rôle particulièrement important dans la question de l'accueil d'urgence et de la gestion de la précarité au sens large, de par son statut de ville-centre.

Abréviations

ACDURG	Accueil d'urgence (système informatique de gestion des réservations)
EMUS	Equipe mobile d'urgences sociales
EVAM	Etablissement vaudois d'accueil des migrants
SSL	Service social de la Ville de Lausanne

Interlocuteurs interrogés

Diane Barraud, pasteure, responsable du Point d'appui

Eliane Belser, responsable de l'aide sociale d'urgence, Ville de Lausanne

Steve Bovard, adjoint au chef de division police-secours, Police de Lausanne

Nicolas Chappuis, veilleur au Sleep In

François Chéraz, directeur du Point d'eau *(entretien téléphonique)*

Christophe Cloarec, chef opérationnel, EMUS

Michel Cornut, chef du Service social, Ville de Lausanne *(entretien téléphonique)*

Yan Desarzens, directeur de la Fondation Mère Sofia

Sara Hefhaf Martins Dias, responsable de la Marmotte

Laurence Parvex, veilleuse au Sleep In

Véronique Pochon, coordinatrice du Bureau des réservations, Ville de Lausanne

Nicolas Pythoud, directeur de la Fondation ABS

Daniel Simecek, intendant de l'Abri PC

Vera Tcheremissinoff, présidente d'Opre Rrom

Ilie Weischnur, médiateur auprès de la communauté rom

6. Annexe 1 : questionnaire auprès des personnes sans-abri en Ville de Lausanne

Profil de l'interrogé-e

1. Sexe ○ masculin ○ féminin

2. Quel est votre âge ?
- ○ moins de 20 ans
- ○ 21 à 30 ans
- ○ 31 à 40 ans
- ○ 41 à 50 ans
- ○ 51 à 60 ans
- ○ plus de 60 ans

3. Avez-vous des enfants?
- ○ oui → **4. Si oui, combien** ☐
- ○ non

5. Sont-ils avec vous à Lausanne / dans le canton de Vaud?
- ○ oui
- ○ non

Domicile

6. Vivez-vous à Lausanne / dans le canton de Vaud? (c-à-d, y êtes-vous établi durablement?)
- ○ oui → **7. Si oui, depuis combien de temps?**
  - ○ moins de 3 mois
  - ○ entre 3 mois et 1 an
  - ○ plus de 1 an
  - ○ plus de 5 ans
- ○ non → **8. Voulez-vous vous installer durablement à Lausanne / dans le canton de Vaud?**
  - ○ oui
  - ○ non → **9. Êtes-vous temporairement à Lausanne / dans le canton de Vaud?**
    - ○ oui → **10. Si oui, pour combien de temps?**
      - ○ quelques jours
      - ○ moins d'un mois
      - ○ entre 1 et 3 mois
    - ○ non

Avez-vous un passeport suisse ou un permis de séjour?

	oui	non
11. passeport suisse	○	○
12. permis de séjour	○	○

Êtes-vous (ou avez-vous été) inscrit-e à l'un ou plusieurs de ces services de Lausanne ou du canton de Vaud?

	oui	non	ne sais pas
13. Contrôle des habitants	○	○	○
14. Chômage ou autre assurance sociale	○	○	○
15. Services sociaux	○	○	○
16. Office du Tuteur général ou sous tutelle	○	○	○
17. Centres médico-sociaux	○	○	○
18. EVAM	○	○	○

Emploi

19. Au cours des 3 derniers mois, avez-vous eu une activité professionnelle régulière à Lausanne ou dans le canton de Vaud?

○ oui ○ non

20. Si oui, bénéficiez-vous:

○ d'un contrat de travail à durée indéterminée
○ d'un contrat de travail à durée déterminée
○ sans contrat de travail

21. Cherchez-vous du travail à Lausanne ou dans le canton de Vaud?

○ oui
○ non

Logement

22. Au cours des 3 derniers mois, où avez-vous logé le plus fréquemment?
(une seule réponse possible)

○ chez des amis
○ chez de la famille
○ dans des lieux d'accueil d'urgence
○ dans un hôtel/pension/auberge de jeunesse
○ dans un foyer/institution
○ dans la rue/les WC publics
○ à l'EVAM
○ autre

23. Si 'autre' précisez :

24. Lorsque ce type de logement n'est pas disponible, quelles sont les alternatives auxquelles vous recourez?
(plusieurs réponses possibles)

☐ chez des amis
☐ chez de la famille
☐ dans des lieux d'accueil d'urgence
☐ dans un hôtel/pension/auberge de jeunesse
☐ dans un foyer/institution
☐ dans la rue/les WC publics
☐ à l'EVAM
☐ autre

25. Si 'autre' précisez :

Fréquentation des structures d'hébergement d'urgence

Depuis le début de l'année 2014, avez-vous dormi dans une ou plusieurs des structures suivantes ?

	oui	non
26. Sleep In (Renens)	○	○
27. Abri PC Lausanne	○	○
28. La Marmotte (Lausanne)	○	○
29. La Lucarne (Yverdon)	○	○
30. Le Hublot (Vevey)	○	○
31. Lieux d'accueil de nuit de Genève (abri PC, Armée du salut, etc.)	○	○
32. Fondation chez Paou (Valais)	○	○
33. La Tuile (Fribourg)	○	○
34. Sleep In (Bienne)	○	○

35. Au cours des 3 derniers mois, combien de nuits par semaine en moyenne avez-vous passé dans ces structures?

☐

Connaissance du système

36. Connaissez-vous le système de réservation en hébergements d'urgence de la ville de Lausanne (Bureau des réservations)?

○ oui

○ non ——► **Si non, fin de l'entretien**

37. Quelle est votre opinion du système de réservation?

○ très favorable ○ plutôt favorable ○ plutôt défavorable ○ très défavorable ○ ne sais pas

38. Pourquoi? Quels sont selon vous les avantages et les inconvénients?

52. Fréquentiez-vous déjà les structures d'urgence avant l'introduction du système de réservation?

○ oui ○ non

Selon vous, comment les éléments suivants ont-ils évolué depuis?

	s'est amélioré	est resté stable	s'est péjoré
53. planification de vos options de logement	○	○	○
54. probabilité d'avoir une place	○	○	○
55. tensions entre usagers	○	○	○
56. violence le soir devant les structures	○	○	○

57. Commentaires généraux

Conditions de récolte

58. Date de l'interview

59. Enquêteur-trice (initiales):

60. Lieu de l'interview

61. Durée de l'interview

minutes

62. Langue de l'interview

○ français
○ anglais
○ roumain
○ autre

63. Si 'autre' précisez :

64. Qualité des réponses

☐ Réponses de bonne qualité
☐ Réponses peu crédibles
☐ Problèmes de langue / de communication
☐ Réponses incomplètes
☐ Réponses peu compréhensibles

Utilisation du système

39. Utilisez-vous le Bureau des réservations?

○ oui ○ non

49. Si non, pourquoi?

- ○ Vous ne le connaissez pas
- ○ Il n'y a jamais de places disponibles
- ○ Vous ne voulez pas attendre
- ○ Vous ne voulez pas être pris en photo
- ○ Vous ne comprenez pas à quoi ça sert
- ○ Vous n'êtes pas libre aux heures d'ouverture
- ○ Vous souhaitez garder l'anonymat
- ○ Autre

51. Quelle autre solution trouvez-vous?

50. Si 'Autre' précisez :

Si oui, quel est votre degré de satisfaction par rapport aux éléments suivants:

	Tout à fait satisfait	Plutôt satisfait	Plutôt pas satisfait	Pas du tout satisfait	Ne sais pas
40. la clarté des règles	○	○	○	○	○
41. les conditions d'attente	○	○	○	○	○
42. les critères de priorité pour l'attribution de places	○	○	○	○	○
43. l'enregistrement dans un fichier	○	○	○	○	○
44. le fait qu'on vous prenne en photo	○	○	○	○	○
45. le temps d'attente pour obtenir une réservation	○	○	○	○	○
46. la durée des réservations distribuées	○	○	○	○	○
47. l'attribution dans les différentes structures (Marmotte, Sleep In, Abri)	○	○	○	○	○

48. Si plutôt pas ou pas du tout satisfait, expliquer:

7. Annexe 2 : verbatim des commentaires exprimés dans le cadre de l'enquête auprès des personnes sans-abri

NB : Nous avons reproduit ici l'intégralité des commentaires exprimés par les répondants à l'enquête. Pour permettre de mieux situer l'auteur de chaque commentaire, nous indiquons en début de ligne le sexe (M/F) et la catégorie (G1-G2/G3, telle que reconstituée par nos soins, cf. explications au chapitre 2.3).

[Quelle est votre opinion du système de réservation ?] Pourquoi? Quels sont selon vous les avantages et les inconvénients du système?

M-G3 avantage: être sûr d'avoir une place

M-G3 tu es sûr d'avoir une place pour dormir

M-G3 Il a dû attendre dehors quand il faisait froid, l'attente est longue. Il faut prendre un ticket et encore attendre.

M-G3 Tu sais que tu as un lieu pour dormir (soulagement)

F-G1-G2 on est sûr d'avoir une place

M-G3 tu es sûr de dormir dedans

F-G1-G2 on est sûr d'avoir une place

M-G3 tu es assuré d'avoir une place où dormir

M-G3 tu peux être sûr d'avoir une place

M-G3 sûr d'avoir une place pour la nuit

M-G1-G2 Trouve qu'il ne respecte pas le système des priorités selon la nationalité.

M-G1-G2 C'est difficile d'obtenir une place.

M-G3 Est allé au bureau seulement une fois, il a eu une place pour une nuit seulement.

M-G1-G2 C'est un endroit où les personnes nous aident.

M-G3 Il connaît mais ne fréquente pas. Il estime qu'il perdrait son temps car on ne lui donnerait pas de place.

M-G1-G2 J'ai souvent de la place donc je suis content

M-G3 On ne lui a donné qu'un jour et il ne comprend pas pourquoi.

M-G3 Je n'ai jamais eu de place! Et je suis venu trois fois! Je comprends pas pourquoi. Alors que je suis venu très tôt. J'étais un des premiers!

M-G3 Je n'y vais jamais. J'y suis allé deux fois au début et ça n'a servi à rien donc maintenant je vais directement sur place.

M-G1-G2 Pour une famille ce système est mieux

F-G1-G2 "Souvent, il n'y a pas de place. Ne respecte pas toujours les critères d'attribution des places."

M-G1-G2 Ayant connu d'autres systèmes dans d'autres villes, il trouve que celui de Lausanne est le meilleur. Par exemple, à Yverdon, il a été exclu car il venait de Roumanie.

M-G3 C'est un bon système.

M-G3 Le système est mal pensé. Ceux qui ont le plus le chance d'avoir des places sont les suisse et ceux qui ont un passeport. Au final ce sont ceux qui ont le plus de chance de sortir de cette situation. Le système entretient des sans-abri! Avec un passeport européen et un job tu peux rester toute la vie alors tu penses vraiment que le gars va chercher un autre logement??? Il a un loyer à 5.- la nuit! C'est moins cher que partout ailleurs donc il va rester alors qu'il pourrait aller ailleurs et ceux qui sont vraiment dans la merde sont dehors! Le système pousse les gens à la rue!

F-G3 On ne me donne qu'un jour à chaque fois! Ils pensent que les roms, ça ne nous dérange pas de dormir dehors.

M-G1-G2 Trop aléatoire. C'est injuste! En plus des gens achètent des places.

M-G3 1er jour ici et c'était fermé

M-G3 J'ai de la peine à donner un avis. Il m'est favorable mais il est injuste. Moi je travaille donc je peux y aller tout le temps.

M-G1-G2 On doit se lever trop tôt pour y aller alors que c'est le matin qu'on dort le mieux souvent dans la rue parce qu'il fait moins froid

M-G1-G2 Je n'aime pas les structures d'accueil. Il y a trop de vols et de problèmes. Je préfère me débrouiller dans la rue.

M-G3 C'est un système juste et équitable

F-G1-G2 Les personnes travaillant là-bas considèrent et traitent bien les femmes.

M-G1-G2 Ce système est bon parce qu'il y a un règlement.

M-G3 Les personnes travaillant là-bas veulent nous aider. Le staff est bien.

M-G3 Souvent il n'a pas eu de place car il n'a pas de permis de séjour ni passeport ou sinon il a eu une place pour 2-3 nuits seulement.

M-G1-G2 Ils ne devraient pas mélanger tout le monde dans les chambres et prendre en compte l'appartenance religieuse pas exemple (prière à 5h30...)

F-G1-G2 Elle y est allée une fois et n'a pas reçu de carte. Elle ne sait pas pourquoi. Elle a l'intention d'y retourner afin d'essayer de comprendre. Selon elle, très peu d'explication sur place.

M-G1-G2 Maintenant on doit faire se présenter et faire la queue avec tout le monde alors qu'on est connu du système.

M-G1-G2 Avant c'était le bordel! Il y avait trop de violence, injures, menaces. Le fait que ce soit ouvert le samedi est une bonne chose, ça facilite pour les gens qui trouvent un boulot. Moi ça m''arrange parce que je fais du bénévolat la semaine. Et les délais sont raisonnables.

M-G3 Aide les gens qui travaillent donc moi ça m'arrange.

M-G1-G2 Le fait de pouvoir prévoir un peu à l'avance est une bonne chose. Après on comprend jamais comment ils attribuent leur place.

M-G1-G2 Pour moi, étant vaudois ça ne change rien. Mais lorsqu'on prend quelqu'un une semaine, ça veut dire que quelqu'un est une semaine dans la rue... Et une semaine dans la rue c'est long! Je suis contre le fichage, surtout quand on a rien fait. Le fait de penser global n'est pas une bonne solution. Il vaut mieux laisser gérer chaque institution comme elle veut.

M-G3 On ne me donne jamais de place et je ne comprends pas pourquoi.

M-G3 Il faut changer le critère du travail. Avec un travail on a l'esprit. C'est difficile pour les gens qui viennent d'arriver.

M-G3 Il n'y va pas. On lui a dit que dans sa situation ça ne servirait à rien.

M-G1-G2 J'y vais de temps en temps mais c'est rare qu'on me donne une place. Alors je vais directement au Sleep In ou à la Marmotte.

F-G1-G2 On est sûr d'avoir notre place avec une réservation

Si plutôt pas ou pas du tout satisfait [par l'un ou l'autre élément du Bureau des réservations], expliquer :

M-G3 L'attente est longue et on ne peut pas avoir une réservation pour beaucoup de nuits à la fois. Il y a des choses qui ne sont pas claires pour lui par rapport au système d'attribution des places.

M-G1-G2 Ne comprend pas sur quels critères les places sont attribuées. Ne trouve pas normal qu'une personne non européenne obtienne une place alors qu'une personne de l'UE n'en ait pas. Il y a un tirage au sort depuis peu donc cela dépend maintenant du hasard pour avoir une place.

M-G1-G2 Il faut venir très tôt au bureau et les gens sont déjà en train de faire la file. Il faut attendre parfois une heure pour qu'on nous dise qu'il n'y a pas de place. Il y a un tirage au sort maintenant et ce système ne fonctionne pas bien.

M-G1-G2 Il trouve normal que les femmes puissent rester plus longtemps que les hommes. C'est pas de la faute du bureau s'il n'y a pas de place.

M-G1-G2 L'attribution de places par le travail est une mauvaise chose car ceux qui bossent sont censés gagner un minimum d'argent et donc sont en meilleur situation que les autres. Même en se faisant payer peu, ils pourraient aller à l'auberge de jeunesse.

M-G3 Je comprends pas comment ils attribuent les places et pourquoi certains peuvent rester plus longtemps que d'autres dans les structures.

M-G3 Il trouve pas juste qu'il a le droit à un seul jour dans la structure (sentiment d'injustice très fort!).

M-G1-G2 L'attribution est bordélique.

F-G1-G2 Au niveau de la durée des réservations: ça dépend vraiment des fois.

M-G1-G2 Les personnes qui travaillent là-bas sont de bonnes personnes. Il n'y a pas de différence selon de quel pays tu viens. Il y a aussi un bon système pour voir des docteurs vu qu'il est malade.

M-G3 L'attribution des places n'est pas claire et j'ai l'impression que personne ne comprend quand je parle avec les autres.

F-G3 Je comprends pas pourquoi je n'ai le droit qu'à un jour!

M-G1-G2 Ne comprend pas l'attribution des places.

M-G3 On ne sait pas comment ils établissent les délais...

M-G1-G2 Il y est allé et n'a RIEN compris. On lui a rien expliqué.

F-G1-G2 Ils ne donnent pas des places pour suffisamment longtemps donc il faut chaque fois y retourner.

M-G3 Il comprend que le staff fait de son mieux et qu'ils n'ont pas trop le choix vu qu'il manque des places. Il préfère la Marmotte que le Sleep-In.

M-G3 Comme relevé avant, le fait de ne pas avoir de passeport te prive des places. Les critères d'attribution ne sont pas justes. La durée des réservations distribuée était chaque fois très courte.

M-G1-G2 Ce n'est pas clair pour la durée. On comprend jamais vraiment comment ils fonctionnent.

M-G1-G2 "Ils pourraient nous donner plus de temps pour les gens comme nous (suisse). On devrait avoir nos places fixes et après le reste ils les distribuent aux étrangers. Pas ok pour la photo, j'ai déjà mon passeport donc pas besoin de me ficher"

M-G1-G2 La durée est correcte sur la longueur mais elle varie tout le temps, on comprend pas pourquoi! L'attribution dans les structures est trop faite au feeling

M-G3 Ils sont compréhensif, ils ont changé mon lieu d'accueil car ça me facilitait l'accès à mon travail!

M-G1-G2 La durée d'attribution n'est pas claire.

Commentaires généraux

M-G1-G2 Trouve que les critères d'attribution des places étaient mieux respectés.

M-G1-G2 Le problème est qu'il faudrait plus de places.

M-G1-G2 Quand l'abri PC sera ouvert, il y a aura plus de place et ça sera mieux.

M-G3 Il ne comprend pas comment sont attribuées les places et lorsqu'il se renseigne auprès des autres usagers, chacun lui donne une explication différente.

M-G1-G2 C'est difficile de gérer pour les gens dans les structures, ils font de leur mieux. Merci à eux!

F-G1-G2 A une opinion plutôt mitigée sur le système. Tu ne sais pas si tu auras une place en arrivant au bureau.

M-G3 S'il trouve de quoi payer, il préfère aller dans une auberge de jeunesse mais il est difficile pour lui d'avoir de l'argent car il ne trouve pas de travail vu qu'il n'a pas de papiers.

M-G3 Personne vivant en Suisse depuis 17 ans

M-G3 Trop de privilèges avec ce système.

M-G1-G2 Il y a de plus en plus de sans-abri donc il ne va pas y avoir moins de violence... Et pourquoi fermer les squats alors que les gens dorment dans la rue?

M-G3 Il compte beaucoup sur notre pays pour trouver du travail.

M-G1-G2 Avoir plus de places dans les structures ne changerait pas grand chose car il y aurait plus de monde! Les gens viennent en Suisse parce qu'il y a plus de places qu'ailleurs donc s'il y a plus de places, encore plus de gens viendront. Ce qu'il faut c'est réintégrer les gens dans le système, pas nous en rendre dépendant.

M-G1-G2 Pourquoi lorsqu'on est en possession de la carte du bureau, les transports publics ne sont pas gratuits ? A 3,50.- le ticket quand même!!!

M-G3 Il estime qu'il y a un problème de réinsertion sociale et que le système entretient une dépendance pour ces gens. Il n'y a qu'en Suisse qu'il a vu autant de gens "normaux" (pas drogués, pas alcooliques) dormir dehors.

M-G1-G2 Le problème de l'attente n'est pas résolu! Surtout à la Marmotte ou les gens entrent un par un. On dirait du bétail...

M-G1-G2 Mettre les croyants ensemble. C'est pénible de se faire réveiller par la prière.