



INSPECTION GENERALE

- Exemple n°

RAPPORT

EVALUATION DE LA PLACE DES PARISIENS DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES PARISIENNES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION

- Mai 2018 -

Tome 2 : Bénévoles et usagers

N° 17-06-02

Rapporteurs :

[.....], Inspectrice générale

[.....], Attachée principale d'administration

[.....], chargé de mission,

[.....], stagiaire Master 2 Sciences-Po Paris

Précédents rapports de l'IG sur un sujet voisin	
Juin 2011	Audit de l'association « Aux Captifs La Libération »
Mai 2012	Audit des permanences sociales d'accueil du CASVP
Octobre 2014	Audit de la Croix Rouge française
Mars 2015	Les Restos du cœur
Janvier 2016	Audit du rôle et du fonctionnement des maisons des associations à Paris
Mai 2016	Audit de l'association Aurore
Février 2017	Rapport d'évaluation de l'action des conseils du quartier

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. DES PARIISIENS ENGAGÉS AUPRÈS DES PUBLICS VULNÉRABLES.....	5
1.1. Des Parisiens qui s'engagent	5
1.1.1. Le profil des bénévoles.....	5
1.1.2. L'engagement bénévole n'obéit pas d'abord à une logique de proximité	9
1.1.3. Fréquence et durée des interventions : des bénévoles très réguliers	12
1.2. Un nouveau rapport à l'engagement.....	14
1.2.1. Un attachement porté aux valeurs plutôt qu'aux structures	14
1.2.2. Des sources d'information variées	20
1.2.3. Trois dispositifs privilégiés d'intervention avec des profils bien spécifiques.....	21
1.2.4. Ce que les bénévoles disent de leur engagement	22
1.3. Le recrutement et la gestion des bénévoles, enjeu majeur pour les associations	25
1.3.1. Une ressource bénévole plus volatile	25
1.3.2. L'évolution des modes de recrutement	27
1.3.3. Une approche nouvelle du bénévolat qui fait appel à la GRH.....	28
2. DES USAGERS MAL CONNUS ET FAIBLEMENT ASSOCIÉS.....	32
2.1. Une population de sans abri aux contours mal cernés.....	32
2.1.1. Paris manque de données quantifiées et régulières	32
2.1.2. Les pratiques de comptage de deux grandes métropoles : New-York et Londres	36
2.1.3. Des données préoccupantes	44
2.2. Des publics mal connus.....	48
2.2.1. Aide alimentaire	48
2.2.2. Les publics des accueils de jour	51
2.2.3. Les publics des maraudes	52
2.2.4. Des outils partagés au service de la prise en charge des publics à la rue à NYC	56
2.3. Des usagers faiblement associés.....	57
2.3.1. Les dispositifs institutionnels de participation.....	57
2.3.2. Des pratiques encore limitées de concertation/ participation des usagers.....	61
2.3.3. Les usagers ont rarement la possibilité de devenir eux même acteurs des dispositifs de droit commun	65
3. PISTES IDENTIFIÉES ET LEVIERS	69
3.1. Mieux connaître et comprendre les publics	69
3.1.1. Une connaissance partagée du sans abrisme à l'échelle de la métropole parisienne.....	69
3.1.2. Connaître les usagers des différents dispositifs pour adapter les réponses.....	71
3.1.3. Mieux coordonner les acteurs et soutenir les bénévoles	71
3.2. Faire connaître les actions conduites.....	73
3.2.1. L'information des Parisiens.....	73
3.2.2. La communication à destination des bénévoles	74
3.2.3. La communication à destination des usagers.....	75
3.3. Poursuivre l'innovation dans les politiques en faveur des plus exclus	75
3.3.1. Des politiques publiques co-construites avec l'ensemble des acteurs.....	76
3.3.2. Des sauts qualitatifs à opérer	83
3.3.3. Aider les Parisiens qui souhaitent s'engager	86
CONCLUSION	94
4 RECOMMANDATIONS	95
LISTES DES RECOMMANDATIONS PAR THEME	97

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	99
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	117
ANNEXES	120

INTRODUCTION

Après avoir analysé les dispositifs et initiatives portés par les Parisiens (tome 1), les présents développements sont consacrés à la place qu'occupent ou que pourraient occuper les bénévoles et les usagers dans les politiques de lutte contre la grande exclusion

La réflexion nécessitait de disposer d'éléments de volumétrie pour quantifier à la fois le nombre de bénévoles et celui des usagers concernés par les différents dispositifs.

La première partie décrit la place des Parisiens qui interviennent comme bénévoles dans les dispositifs de lutte contre la grande exclusion. Elle s'appuie sur les données issues d'un questionnaire en ligne à destination des bénévoles engagés sur le territoire parisien auprès des personnes à la rue et des publics vulnérables. Celui-ci a été proposé sur paris.fr. entre le 3 juin et le 24 septembre. 2 176 réponses ont été enregistrées, correspondant à environ 1 800 réponses exploitables.

Les questions étaient structurées autour de quatre thématiques :

- Le profil des bénévoles (âge, sexe, activité professionnelle, lieu de résidence...)
- Le cadre de leur engagement (associatif ou non, localisation de leurs activités, critères de choix de celles-ci...)
- Leurs activités en faveur des plus exclus (nature des activités, fréquence et durée des interventions...)
- Leurs sources d'information (supports utilisés, souhaits en matière d'information et de formation).

Cette enquête fournit des éléments quantitatifs sur les bénévoles. Elle apporte un éclairage inédit sur leur profil, leurs motivations et leurs modes d'intervention auprès des plus exclus. Ces données sont complétées par la restitution de la parole des bénévoles rencontrés dans le cadre de focus groupes.

Les associations, dans un contexte plus concurrentiel et face à une ressource bénévole plus volatile font évoluer leurs modes de recrutement. L'encadrement et l'animation des bénévoles sont désormais un enjeu majeur du secteur.

La deuxième partie est consacrée à la place des usagers. Elle s'intéresse aux outils de connaissance de la population des personnes en grande exclusion, puis aux publics concernés par les différents dispositifs d'aide. La question de la participation de ces personnes et de leur association aux dispositifs qui les concernent est également abordée.

Une troisième partie présente les pistes identifiées. Sans prétention à l'exhaustivité, en s'appuyant sur les attentes exprimées par les acteurs du secteur comme sur des exemples étrangers, le rapport esquisse diverses pistes qui pourraient donner plus de force et de visibilité à l'action publique, et indique les leviers possibles.

La mission a recueilli les points de vue d'un grand nombre d'acteurs :

- décideurs publics : maires d'arrondissement, Préfet et services de l'Etat (DRIHL) comme des nombreux services de la Ville (Secrétariat général, DASES, CASVP, DPSP, DJS, DAC) impliqués dans les politiques publiques considérées.
- acteurs associatifs : des rencontres avec un grand nombre d'organismes de tailles variées a permis d'approcher au plus près de leur perception des besoins et problématiques rencontrées. Des focus groupe ont permis d'entendre la parole de bénévoles engagés dans les trois dispositifs analysés (aide alimentaire, l'accueil de jour ou les maraudes). Un focus groupe dirigeants associatifs a été spécifiquement ciblé sur les évolutions de leurs modes d'organisation et sur leurs attentes.
- le point de vue des usagers a été appréhendé sur la base de rencontres individuelles de personnes accompagnées et de responsables de dispositifs de représentation des

usagers. Les analyses s'appuient également sur les propos recueillis lors des visites de terrain effectuées dans les bagageries associatives.

Des comparaisons ont été recherchées auprès de grandes villes étrangères confrontées à l'accroissement de l'exclusion sociale et/ou de l'accueil de migrants. Sur chacune des thématiques, des exemples très concrets sont proposés sur la façon dont Londres, New York et Hambourg ont forgé leurs outils et élaboré une réponse à ce défi collectif majeur.

Une quatrième partie récapitule les recommandations que l'évaluation a permis de dégager.

1. DES PARISIENS ENGAGÉS AUPRÈS DES PUBLICS VULNÉRABLES

1.1. Des Parisiens qui s'engagent

Afin de mieux connaître les Parisiens engagés auprès des plus démunis et des publics à la rue, un questionnaire élaboré par la mission a été mis en ligne sur paris.fr entre juin et septembre 2017. Au total, plus de 2 000 réponses¹ ont été enregistrées.

Il présente trois limites :

- la diffusion par internet écarte un public non équipé ou peu familier de l'outil informatique ;
- relayé par les associations (FNARS et associations engagées dans la lutte contre la grande exclusion), il était tributaire de leur mobilisation. Certaines absences interrogent, en dépit des relances effectuées (Restos du cœur, Secours Populaire) ;
- les collectifs et autres associations d'habitants y sont faiblement représentés.

Avec 1 800 réponses effectives, le questionnaire peut être considéré comme représentatif. Il apporte des renseignements précieux sur les motivations de l'engagement comme sur la façon dont les bénévoles organisent leurs activités. L'ensemble des données ci-dessous en sont issues.

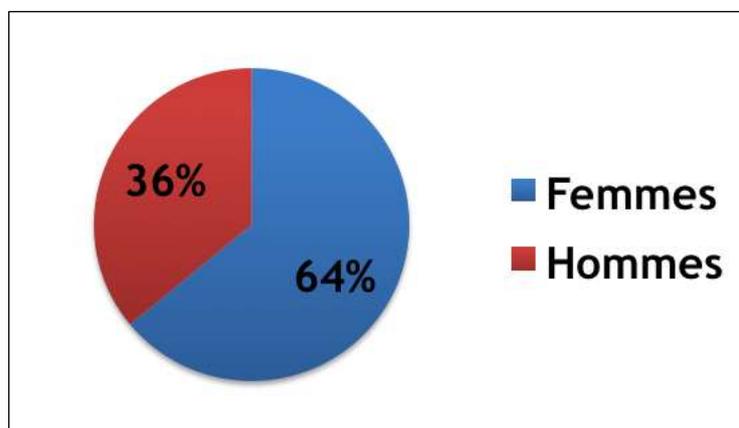
L'analyse recourt également à des éléments d'ordre plus qualitatifs recueillis dans le cadre de focus groupes organisés avec des bénévoles et d'entretiens, en particulier ceux menés avec des maires d'arrondissement et des responsables associatifs.

1.1.1. Le profil des bénévoles

1.1.1.1. Les femmes surreprésentées

Deux tiers des bénévoles ayant répondu au questionnaire sont des femmes. Cette surreprésentation des femmes se vérifie dans l'ensemble des dispositifs.

Graphique 1 : Sexe des répondants



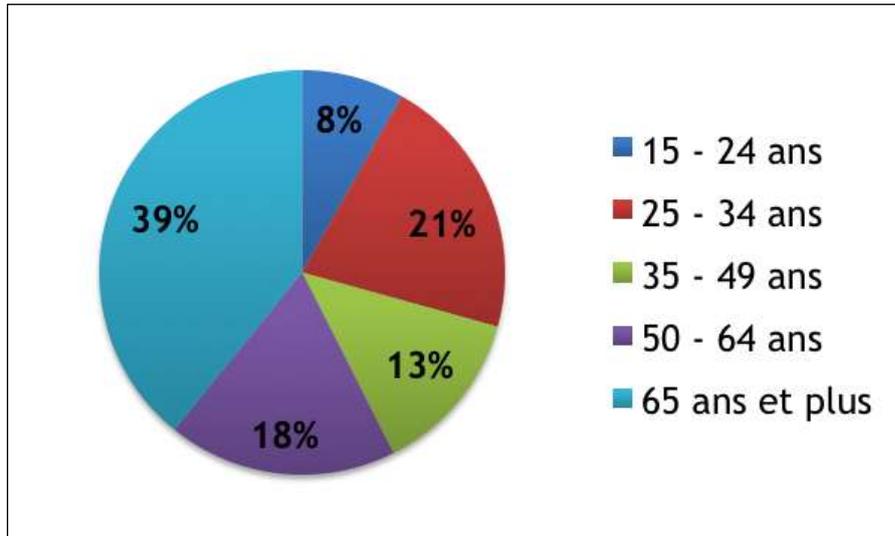
Source : Questionnaire IG

¹ Plus ou moins complètes.

1.1.1.2. L'âge : un déterminant de la nature des activités pratiquées

Si les bénévoles de plus de 65 ans représentent la part la plus importante (39 %) des répondants), le questionnaire révèle une implication significative de moins de 35 ans, avec une part des 15-34 ans qui s'établit à 29 %. Les 35-64 ans sont également présents (31 % des bénévoles ayant répondu).

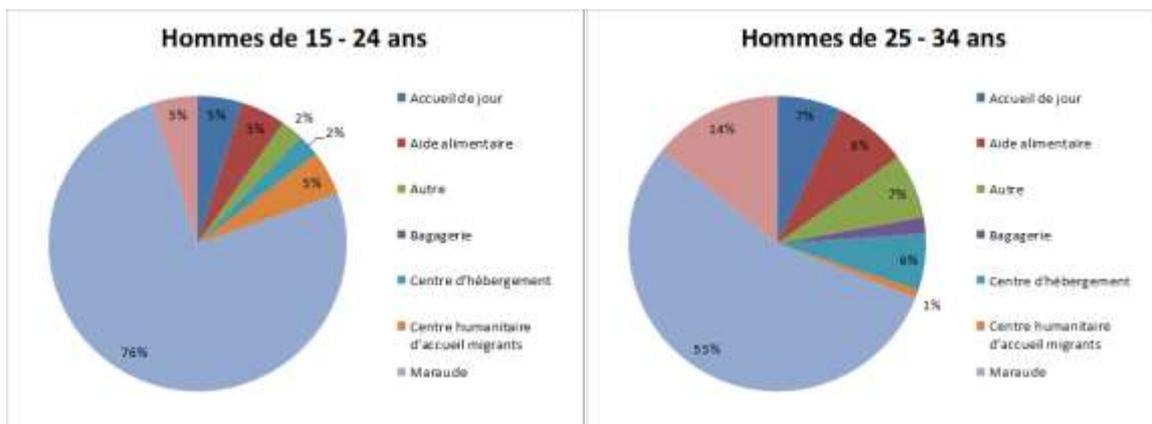
Graphique 2 : Age des répondants



Source : Questionnaire IG

L'âge apparaît comme un critère déterminant de l'activité exercée. Ainsi, les jeunes et surtout les jeunes hommes s'orientent massivement vers les maraudes.

La maraude est l'activité de référence de la génération des moins de 35 ans, ainsi que l'illustrent les deux figures ci-dessous : 76 % des bénévoles masculins de moins de 25 ans ayant répondu à l'enquête font des maraudes. Ils sont 55 % parmi les jeunes hommes de 25 à 34 ans.



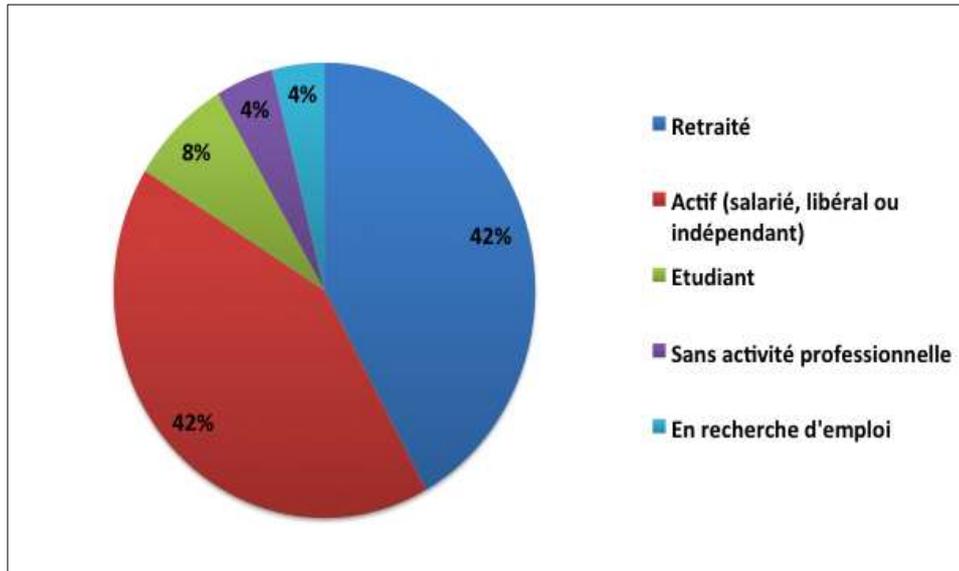
Source : Questionnaire IG

1.1.1.3. Situation professionnelle et CSP : des actifs très présents

Le questionnaire souligne la forte présence des actifs dans les dispositifs de lutte contre la grande exclusion et la surreprésentation des catégories socio-professionnelles supérieures.

L'engagement est partagé à proportions égales entre actifs et retraités (42% pour chacune de ces catégories), les étudiants étant moins représentés (8% du total des répondants).

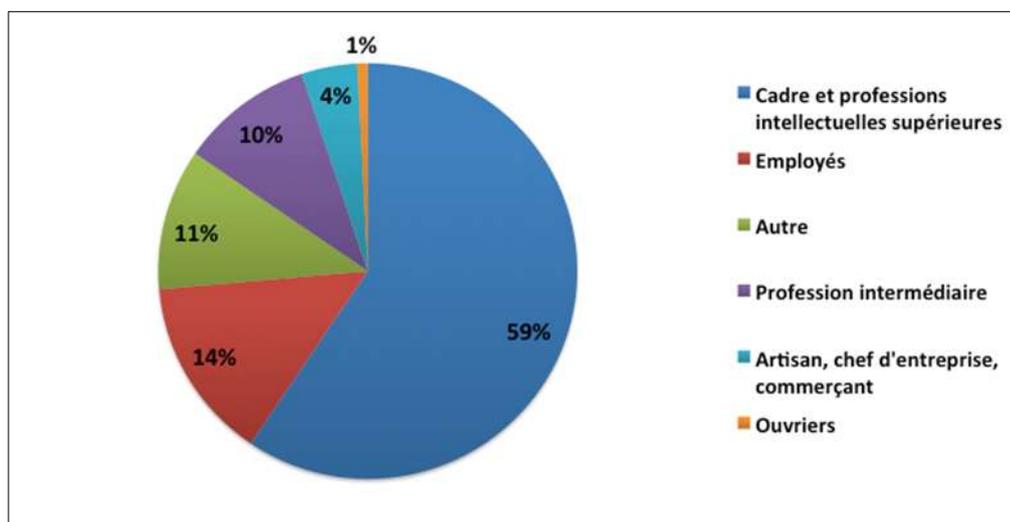
Graphique 3 : Situation professionnelle des bénévoles



Source : Questionnaire IG

Les CSP supérieures apparaissent surreprésentées parmi les bénévoles : 60 % sont des cadres ou des professions intellectuelles supérieures tandis que les ouvriers et les employés ne représentent que 35 % des bénévoles.

Graphique 4 : Catégories socio-professionnelles

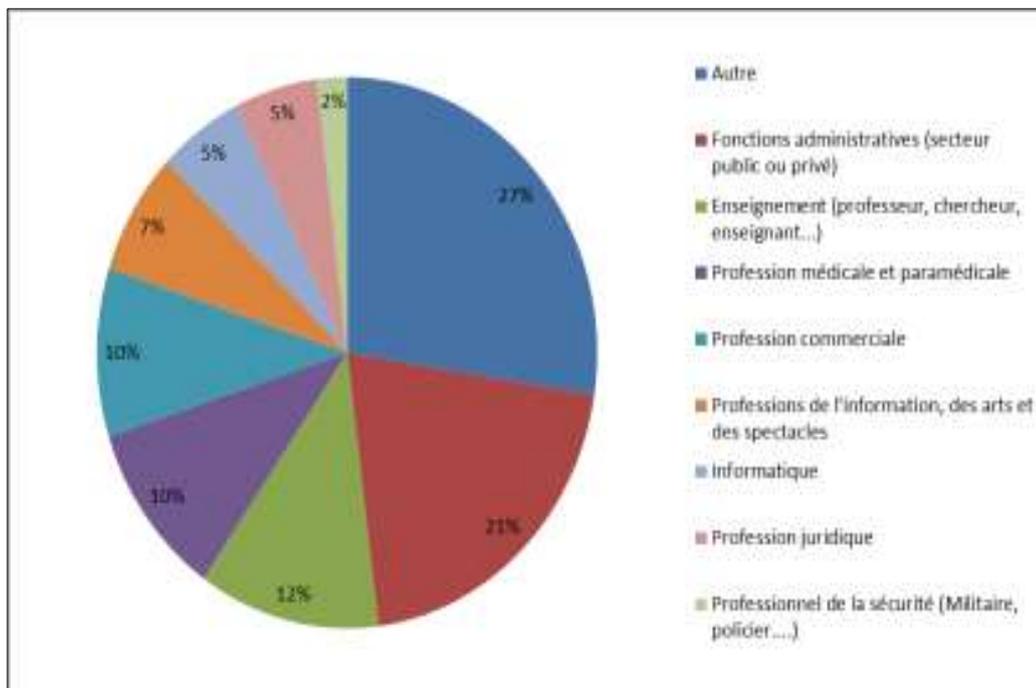


Source : Questionnaire IG

Les domaines de compétence professionnelle sont particulièrement variés, avec une proportion importante (21 %) de professionnels de l'information, des arts et des spectacles et d'enseignants (12 %).

On note une certaine réticence des bénévoles à préciser leur activité professionnelle : celle-ci se traduit par l'importance de la catégorie « Autre » qui représente le plus grand nombre de réponses (27 % des répondants).

Graphique 5 : Domaines de compétence professionnelle



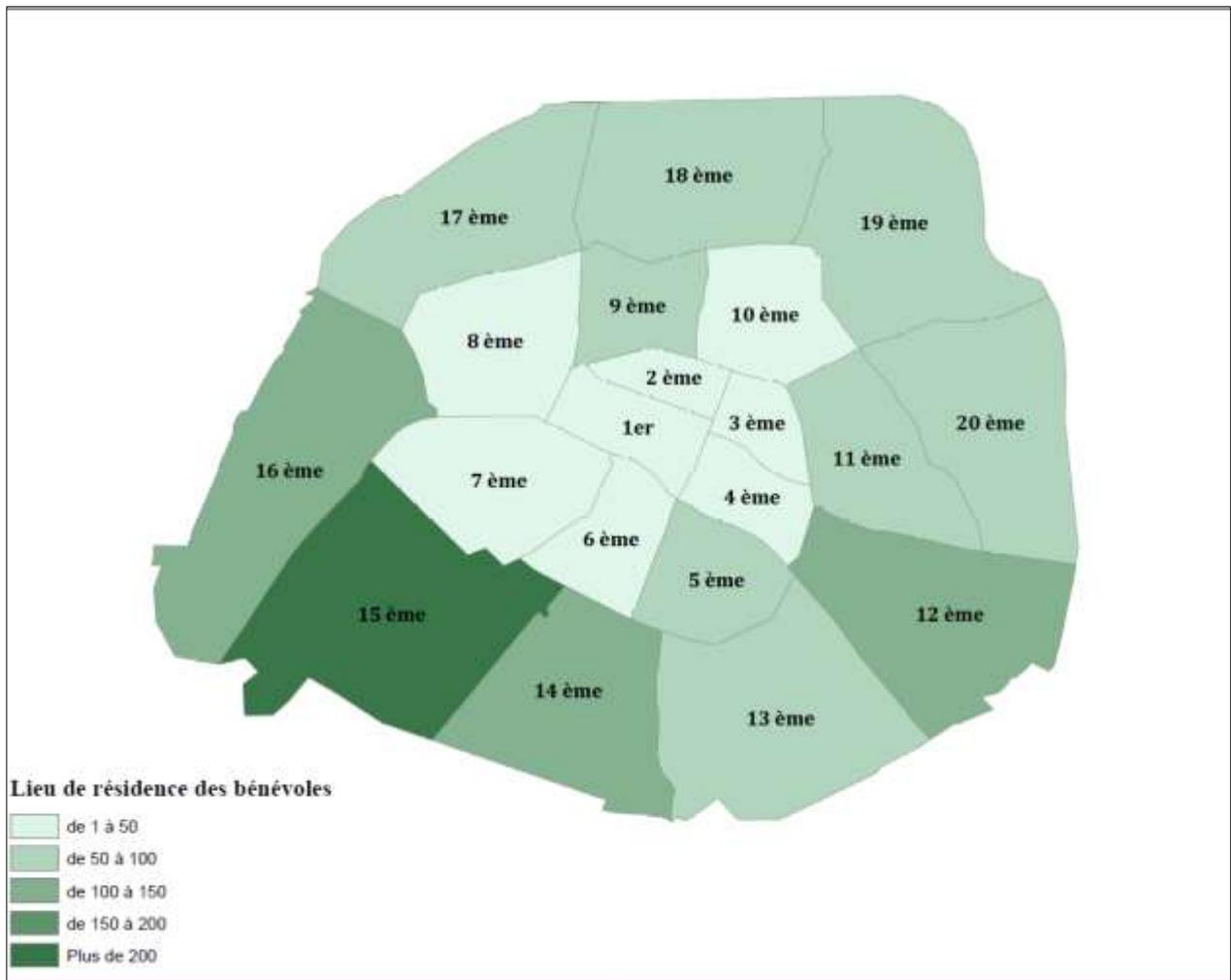
Source : Questionnaire IG

1.1.1.4. Lieu de résidence des bénévoles

Le 15^{ème} arrondissement se détache nettement, avec plus de 200 bénévoles, suivis par les 16^{ème}, 14^{ème} et 12^{ème} arrondissements. Ces quatre arrondissements représentent plus de 40 % des bénévoles ayant répondu au questionnaire. Au contraire, les arrondissements centraux sont faiblement pourvoyeurs de bénévoles.

La présence de nombreux bénévoles issus des 15^{ème}, 14^{ème} et 16^{ème} arrondissements s'explique notamment par le tissu associatif et des paroisses, particulièrement actif.

Graphique 6 : Nombre de bénévoles par arrondissement de résidence



Source : Questionnaire IG-

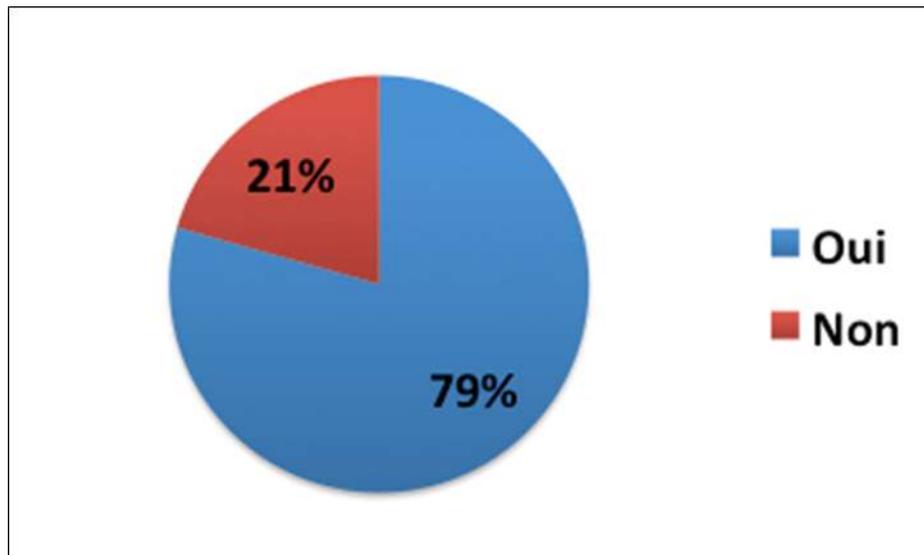
1.1.2. L'engagement bénévole n'obéit pas d'abord à une logique de proximité

1.1.2.1. La proximité n'est pas une motivation majeure des bénévoles

La proximité n'est pas le moteur essentiel de l'engagement des bénévoles. Interrogés sur les critères de choix de leur activité bénévole, moins de 10 % des bénévoles évoquent la réponse à un besoin ou un problème local et 4 % la proximité avec le domicile.

L'un des enseignements du questionnaire est la part significative de bénévoles intervenant sur le territoire parisien qui ne résident pas à Paris : 21 % des bénévoles habitent en dehors de Paris, le plus souvent en proche banlieue. Cette proportion varie selon les dispositifs ; elle s'élève à 26 % parmi les bénévoles de l'aide alimentaire (cf. infra).

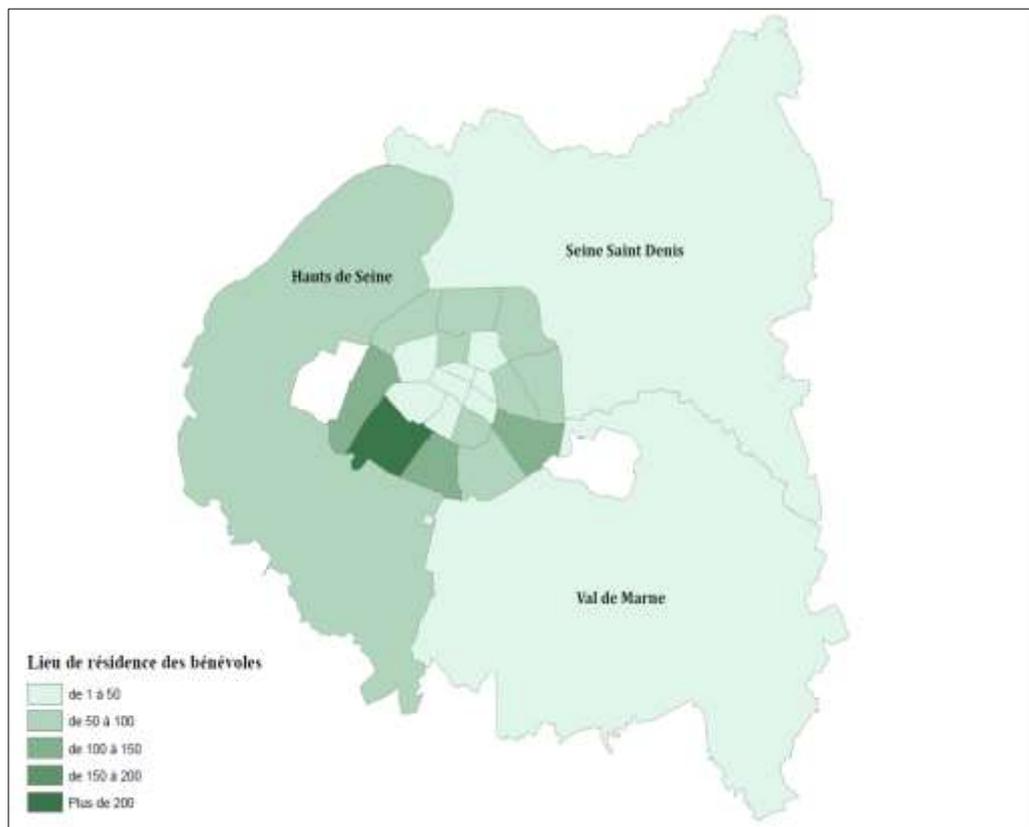
Graphique 7 : Lieu de résidence : Parisiens et non Parisiens



Source : Questionnaire IG

Près de 80 % des bénévoles non-parisiens habitent en petite couronne. Le nombre d'intervenants des Hauts de Seine, équivaut à celui d'un arrondissement parisien, comme on le voit sur la carte ci-dessous.

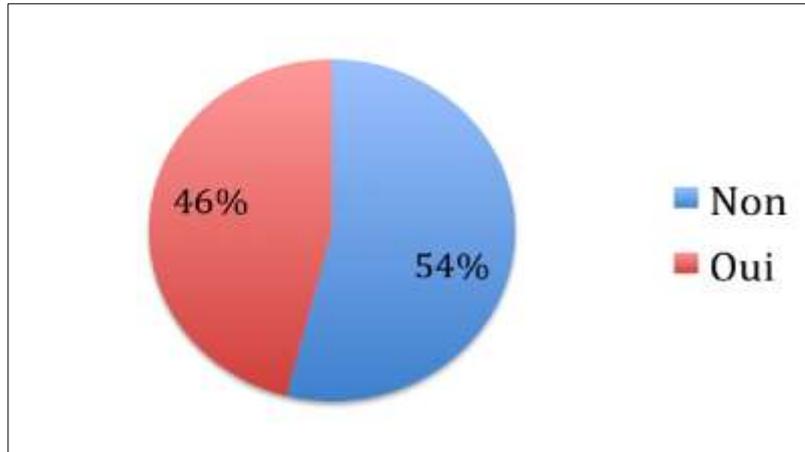
Figure 1 : Lieu de résidence des bénévoles (Paris et petite couronne)



Source : Questionnaire IG

1.1.2.2. Plus de la moitié des bénévoles n'interviennent pas dans leur arrondissement de résidence

Graphique 8 : Engagement dans l'arrondissement de résidence



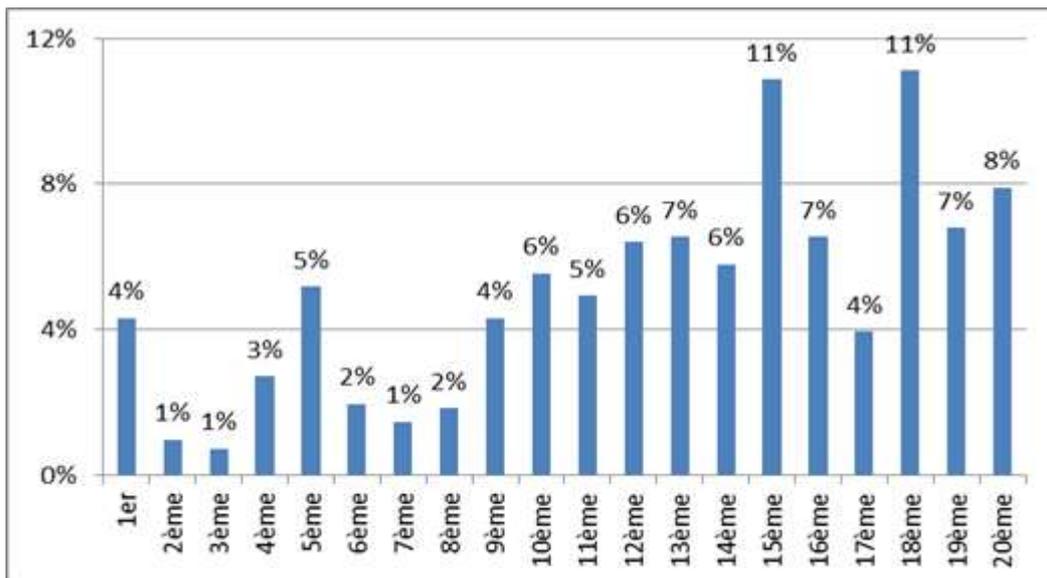
Source : Questionnaire IG

1.1.2.3. La géographie des interventions

Les lieux d'intervention des bénévoles résultent de plusieurs données : liés à la géographie des dispositifs d'intervention (lieux d'hébergement, centres d'accueils de jour et de distribution alimentaire), ils sont aussi le reflet de l'intensité de la vie associative et des initiatives paroissiales et locales, notamment dans les arrondissements de l'ouest parisien.

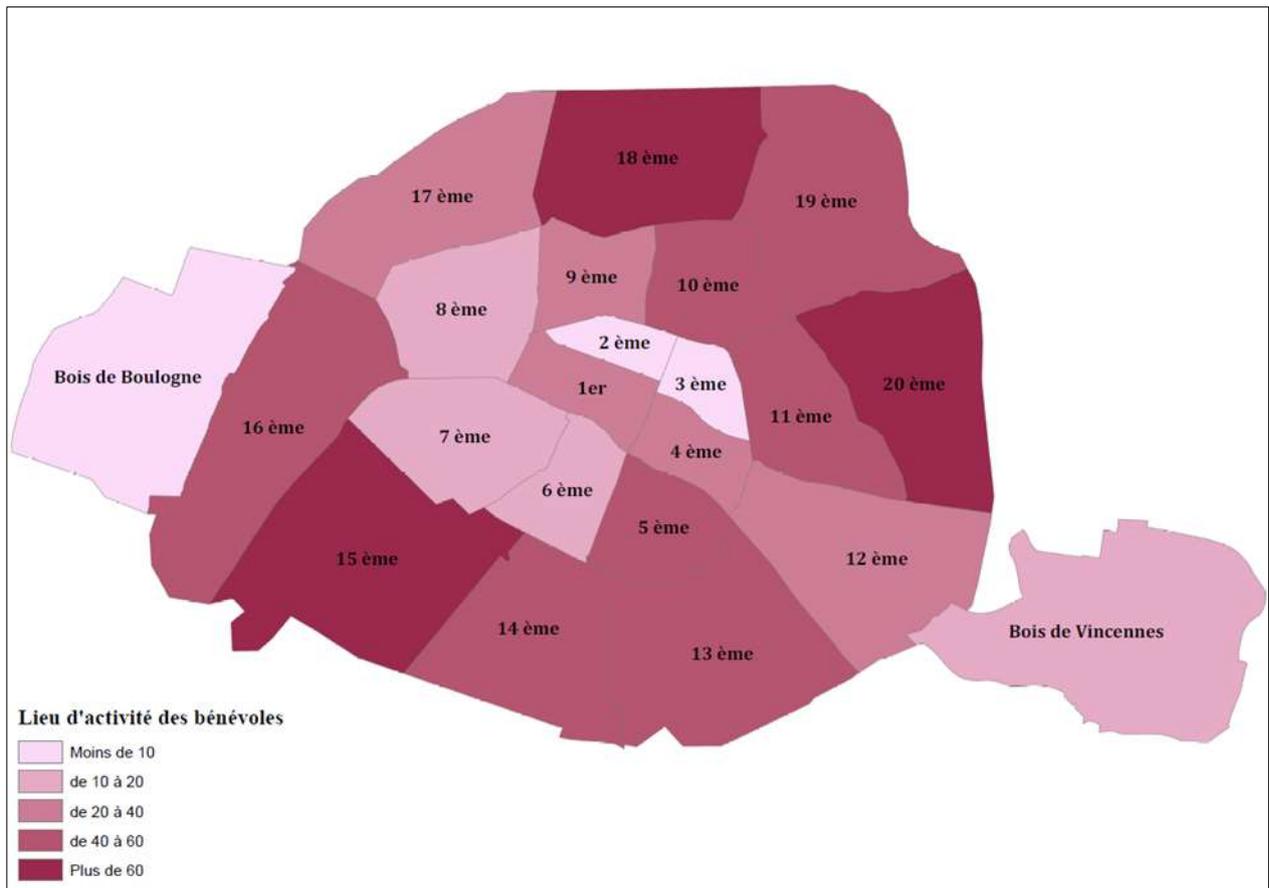
Deux arrondissements concentrent un nombre particulièrement élevé d'interventions : les 15^{ème}, 18^{ème} (22 % des réponses). Avec les 20^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème} et 19^{ème} arrondissements, ils totalisent la moitié des interventions.

Graphique 9 : Arrondissements d'intervention des bénévoles



Source : Questionnaire IG

Figure 2 : Lieu d'activité des bénévoles



Source : Questionnaire IG

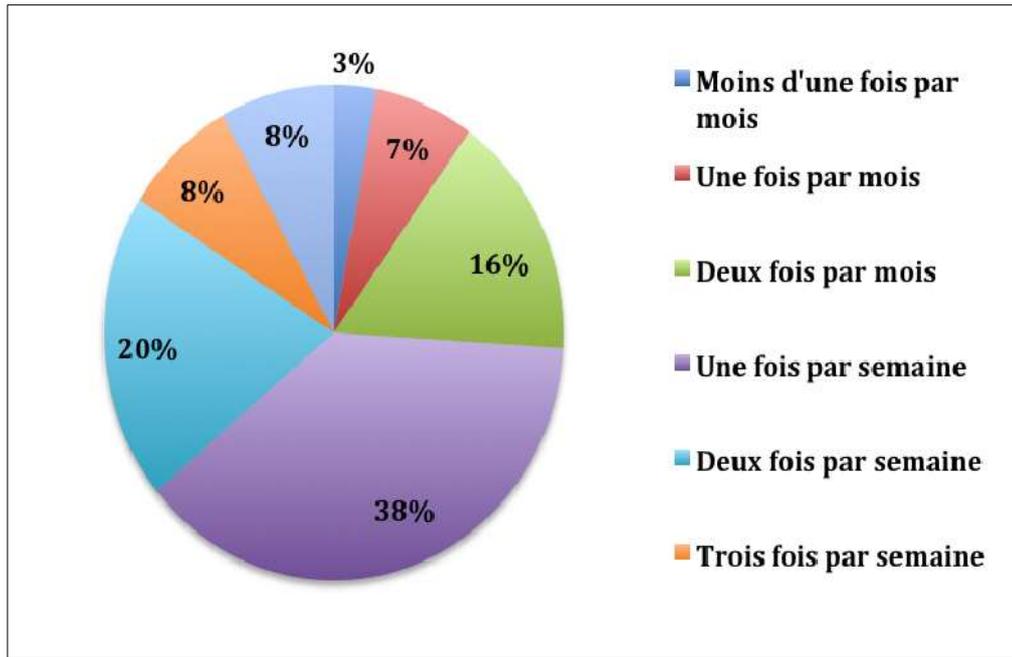
1.1.3. Fréquence et durée des interventions : des bénévoles très réguliers

La grande régularité des bénévoles dans leur engagement au service des plus vulnérables ressort avec force du questionnaire : 91 % des répondants interviennent tout au long de l'année. Ceux qui interviennent de façon ponctuelle le font surtout durant la période hivernale.

La fréquence d'intervention est peu sensible à la situation professionnelle et en particulier au clivage entre actifs et retraités, mais varie selon le dispositif ; elle est notamment plus forte dans l'aide alimentaire.

Le questionnaire dessine une population fortement investie dans ses engagements : la majorité des bénévoles (38 %) interviennent une fois par semaine et 20 % deux fois par semaine. 16 % interviennent au moins trois fois par semaine.

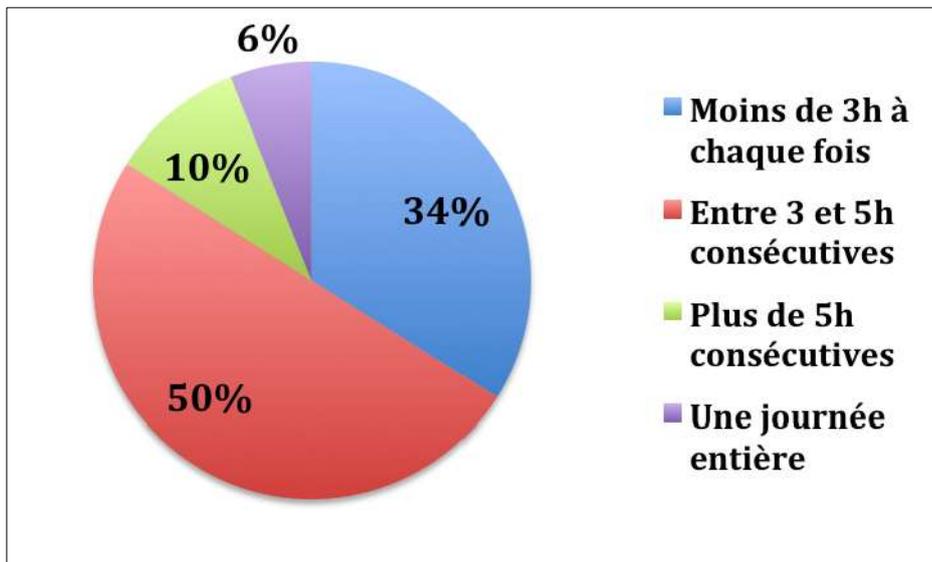
Graphique 10 : Fréquence de l'intervention



Source : Questionnaire IG

La durée de chaque intervention est importante : la moitié des bénévoles y consacrent trois à cinq heures consécutives. Un tiers intervient pendant moins de trois heures à chaque fois.

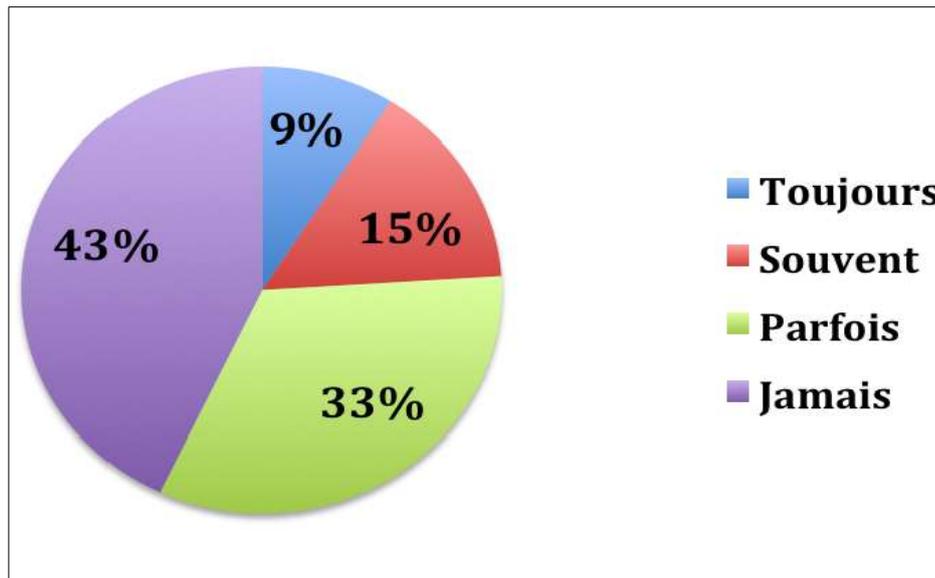
Graphique 11 : Durée de chaque intervention



Source : Questionnaire IG

Les bénévoles sont plus difficiles à mobiliser durant certaines périodes et en particulier en fin de semaine (43 % n'interviennent jamais le week-end) et dans une moindre mesure pendant l'été ou durant les petites vacances scolaires. Ceci tient d'une part aux engagements familiaux, d'autre part à la part importante d'actifs parmi les bénévoles.

Graphique 12 : Intervention le week-end



Source : Questionnaire IG

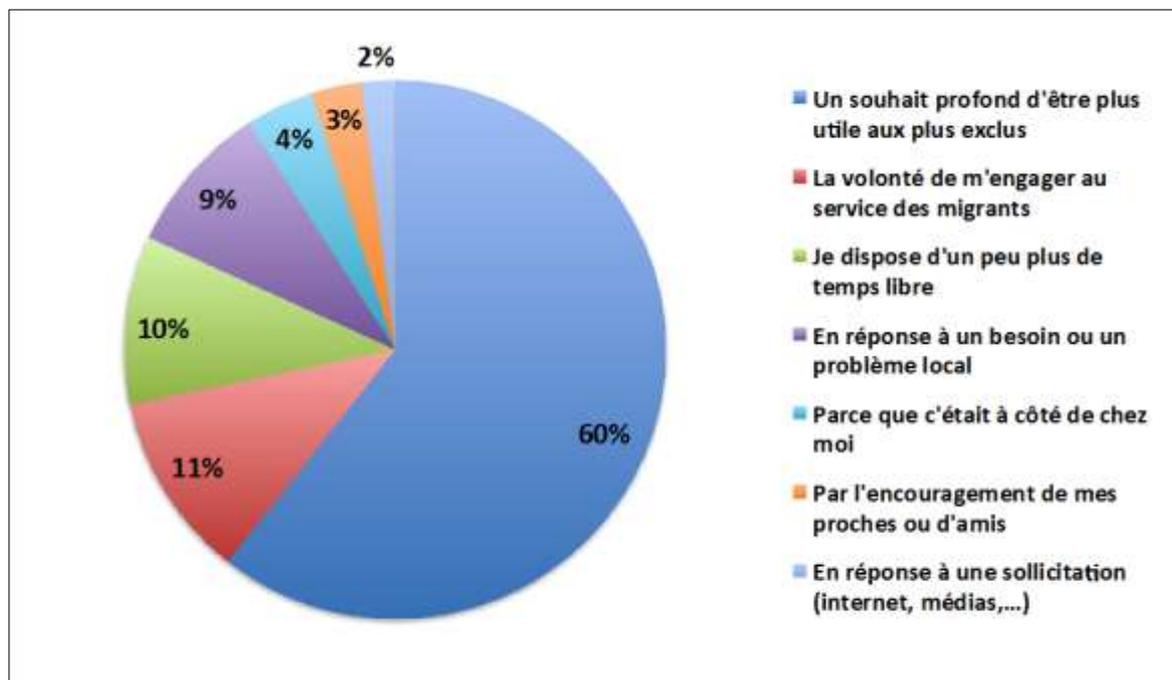
1.2. Un nouveau rapport à l'engagement

1.2.1. Un attachement porté aux valeurs plutôt qu'aux structures

1.2.1.1. Un besoin fort de sens

Le besoin de sens est particulièrement fort parmi les personnes qui s'engagent au service de la grande exclusion.

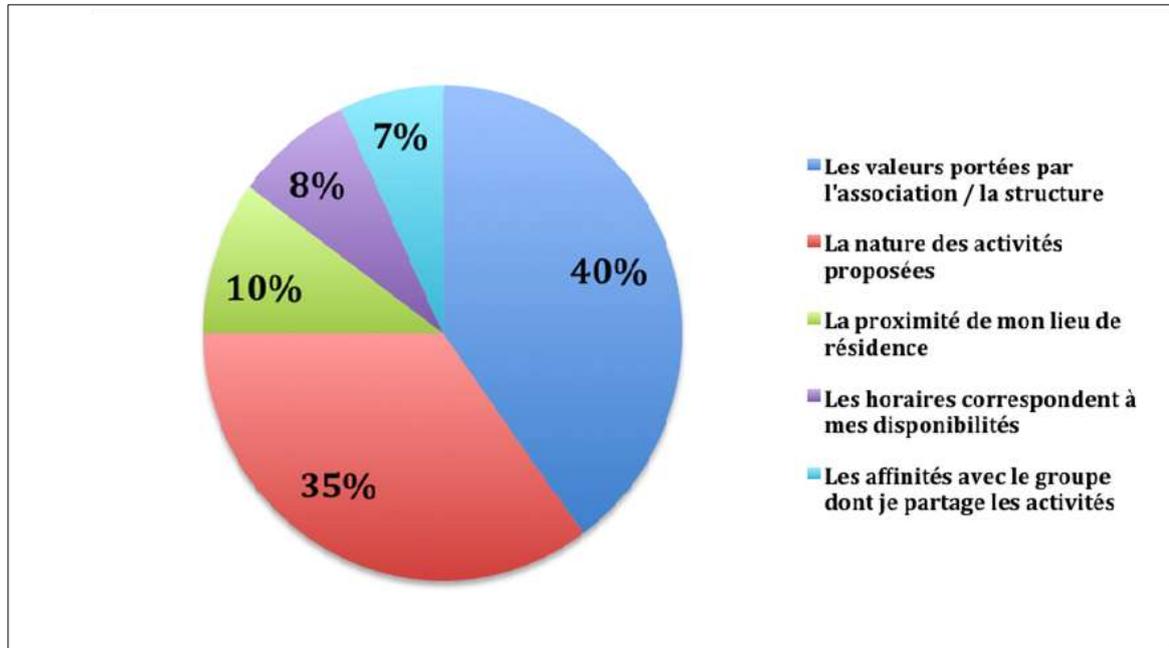
Graphique 13 : Motivation de l'engagement



Source : Questionnaire IG

Les « valeurs » portées par l'association sont le critère de choix qui a déterminé l'engagement des bénévoles, avant même la nature des activités proposées ou la proximité géographique de la structure.

Graphique 14 : Critères de choix des activités



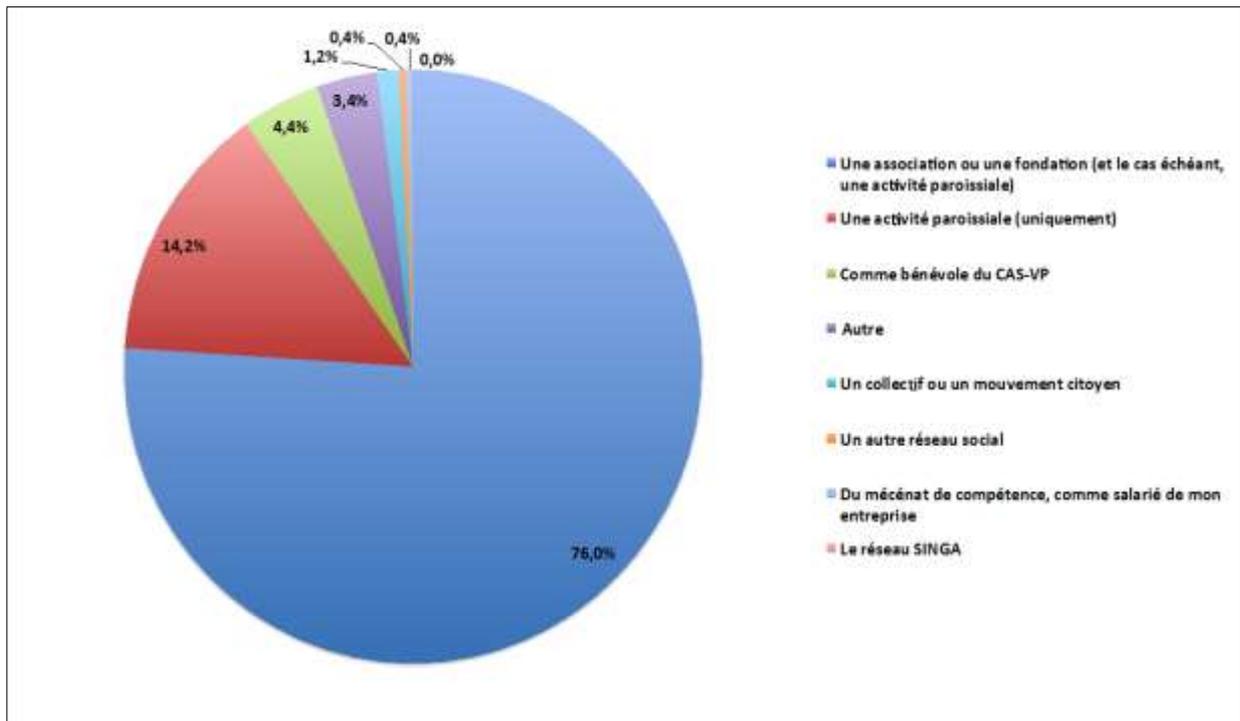
Source : Questionnaire IG

L'engagement se fait le plus souvent dans un cadre associatif.

76 % des bénévoles interviennent dans le cadre d'une association. Les paroisses sont également fréquemment le cadre d'activités en faveur des publics vulnérables.

La très faible proportion des bénévoles intervenants dans des collectifs ou mouvements citoyens tient sans doute au fait que ceux-ci ont été moins touchés par le questionnaire.

Graphique 15 : Cadre de la pratique bénévole



Source : Questionnaire IG

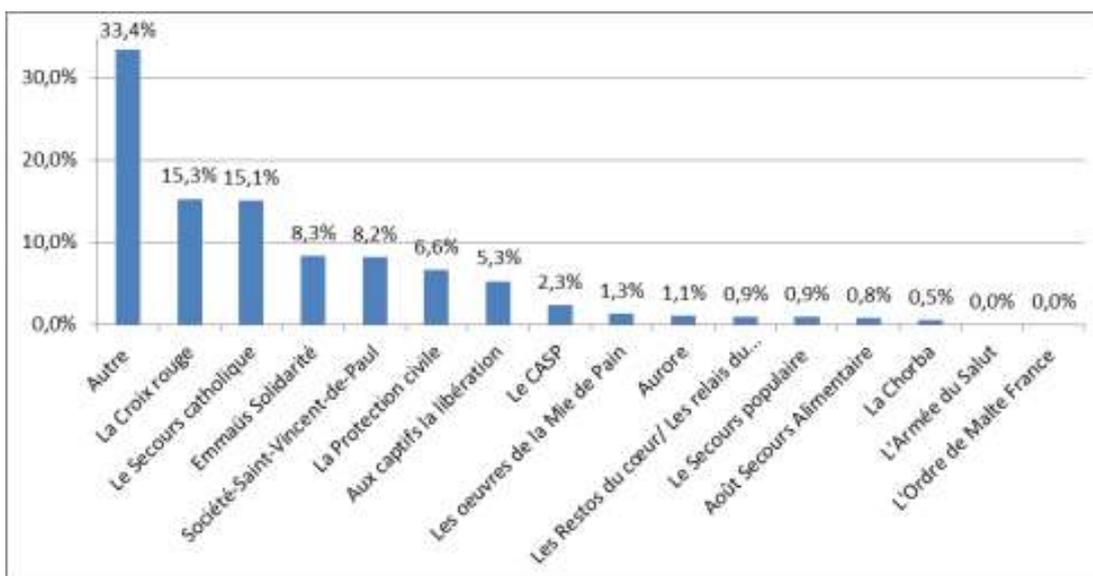
Une douzaine d'associations spécialisées dans la grande exclusion représentent les 2/3 des bénévoles ayant répondu au questionnaire.

On relève la quasi absence de bénévoles issus des Restos du Cœur, du Secours Populaire ou de l'Armée du salut, qui sont des acteurs de premier plan du secteur. Celle-ci tient au mode de diffusion du questionnaire qui était tributaire de la mobilisation des associations : certaines ont eu plus que d'autres à cœur de relayer l'information auprès de leurs équipes de bénévoles.

Au contraire cent cinquante associations souvent locales ont été également citées par les bénévoles comme cadre de l'intervention des bénévoles.

Six organismes se détachent nettement : le Secours catholique, la Croix Rouge, Emmaüs Solidarité, la Société Saint Vincent de Paul, la Protection civile, l'association Aux Captifs La Libération.

Graphique 16 : Répartition des réponses par associations

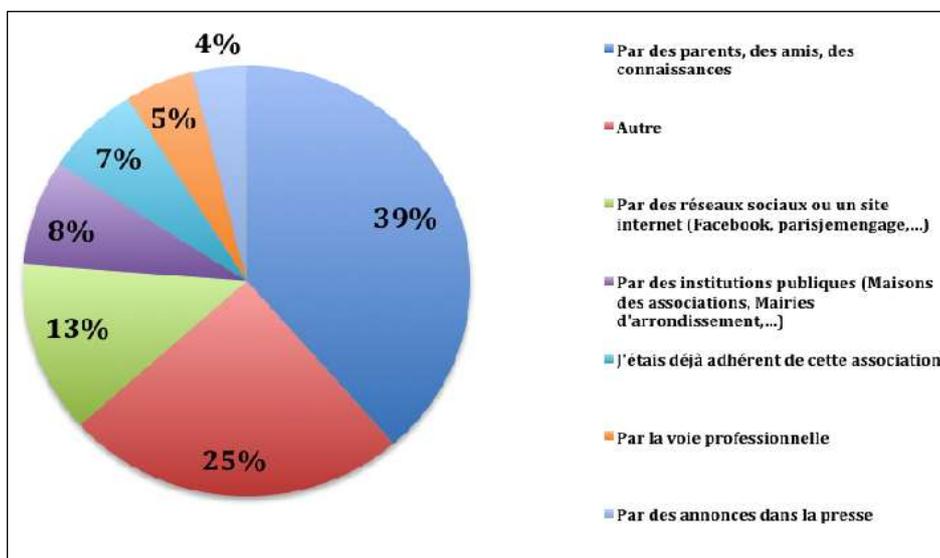


Source : Questionnaire IG

L'engagement semble s'être opéré assez naturellement, sur la base de relations interpersonnelles.

Interrogés sur la façon dont ils ont connu la structure pour laquelle ils interviennent, 39 % des bénévoles citent « des parents, des amis, des connaissances » et 25 % la voie professionnelle.

Graphique 17 : Moyen de connaissance de la structure

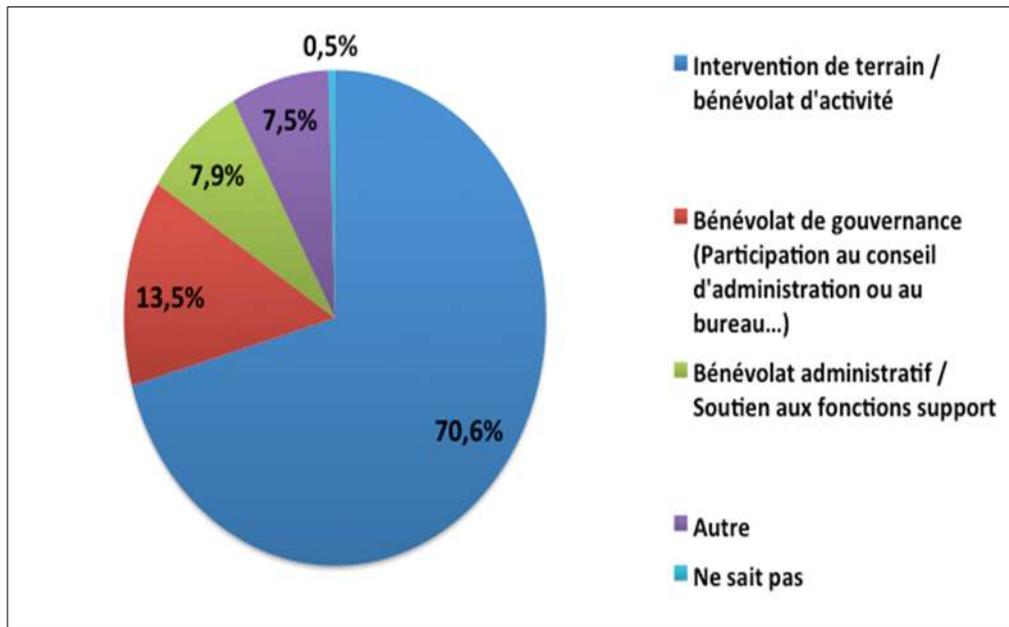


Source : Questionnaire IG

L'activité de terrain est donc la motivation privilégiée des bénévoles qui ne recherchent pas à d'abord s'investir dans la gouvernance de l'association : seuls 13,5 % des bénévoles appartenant à une association participent aux instances de gouvernance de celle-ci.

C'est la volonté d'engagement qui motive l'adhésion à la structure. Seuls 7 % des bénévoles étaient déjà adhérents de la structure.

Graphique 18 : Rôle dans la structure



Source : Questionnaire IG

1.2.1.2. Des bénévoles qui privilégient l'activité de terrain et la rencontre

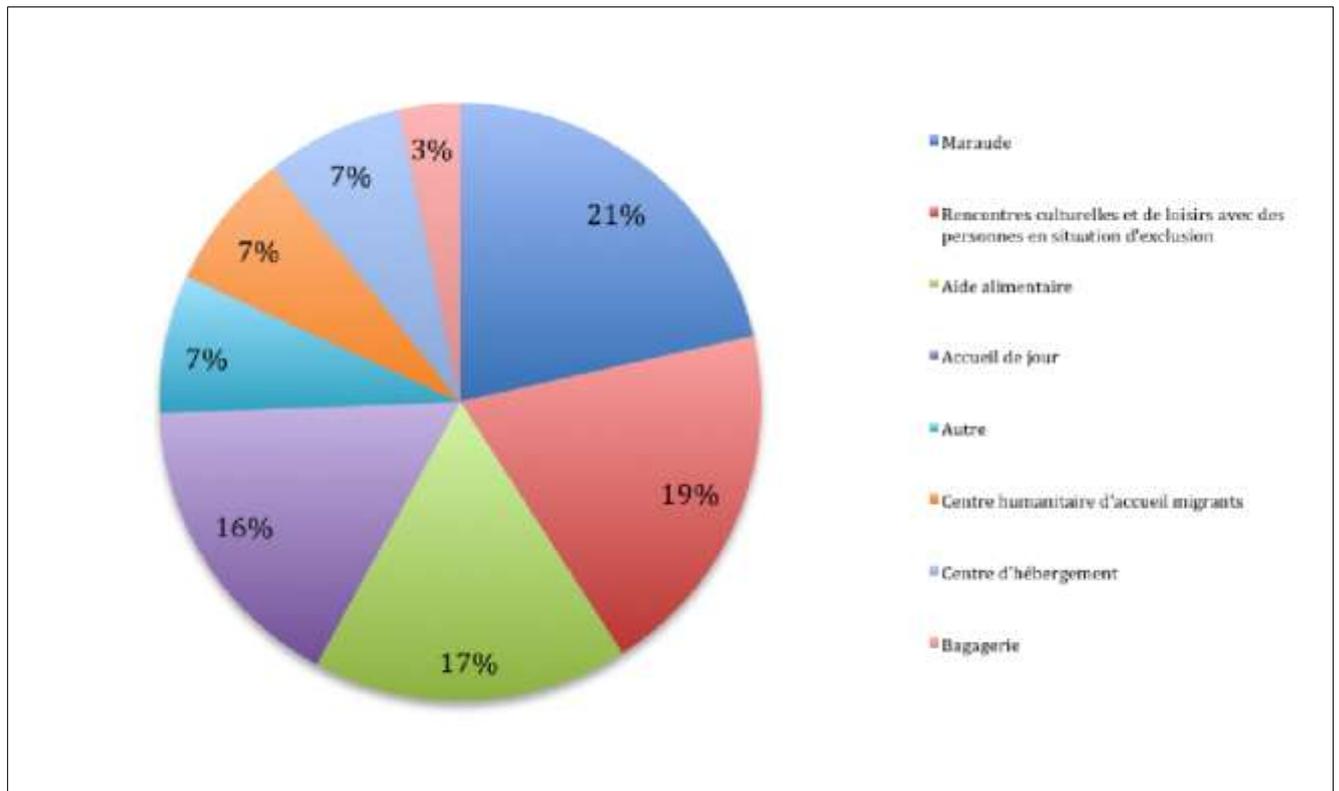
Trois dispositifs concentrent plus de la moitié des bénévoles : les maraudes, l'aide alimentaire et l'accueil de jour.

Il est par ailleurs intéressant de noter que 40 % des bénévoles interviennent dans deux au moins des dispositifs proposés.

La catégorie des rencontres culturelles et de loisirs avec des personnes en situation d'exclusion recouvre des activités très diverses et notamment celles exercées en accueil de jour. Il est intéressant de noter que nombre de personnes ont choisi de retenir cette qualification, de préférence à un dispositif déterminé.

Les bénévoles s'inscrivent ainsi davantage dans un mode de relation que dans un dispositif donné.

Graphique 19 : Dispositifs d'intervention des bénévoles

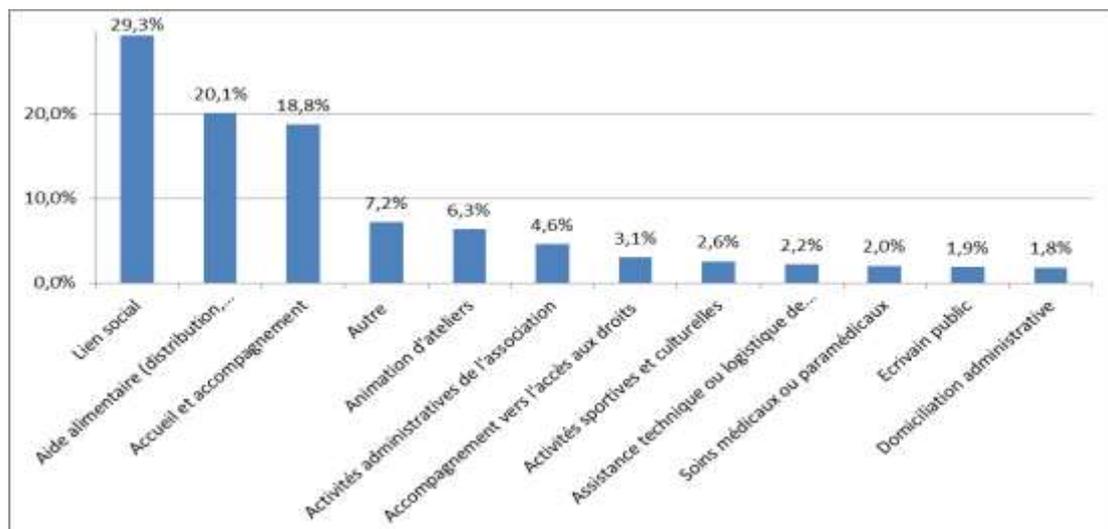


Source : Questionnaire IG

La description par les bénévoles des activités qu'ils exercent reflète ce phénomène : les activités de lien social, d'accueil et d'accompagnement représentent près de la moitié des activités exercées par les bénévoles (graphique ci-dessous).

Les activités qui participent de l'aide alimentaire viennent ensuite avec 20 % des réponses.

Graphique 20 : Activités principales des bénévoles



Source : Questionnaire IG

1.2.2. Des sources d'information variées

1.2.2.1. Les bénévoles manifestent une appétence pour les nouvelles technologies

Le questionnaire et les entretiens conduits dans le cadre de la mission révèlent un visage des bénévoles ouverts aux innovations, aux antipodes des représentations caritatives convenues.

Les bénévoles ayant répondu au questionnaire, bien que composés à hauteur de 40% de plus de 65 ans, ne témoignent en particulier d'aucune réticence à l'égard des nouvelles technologies de l'information ; ils manifestent même une certaine maîtrise de ces outils.

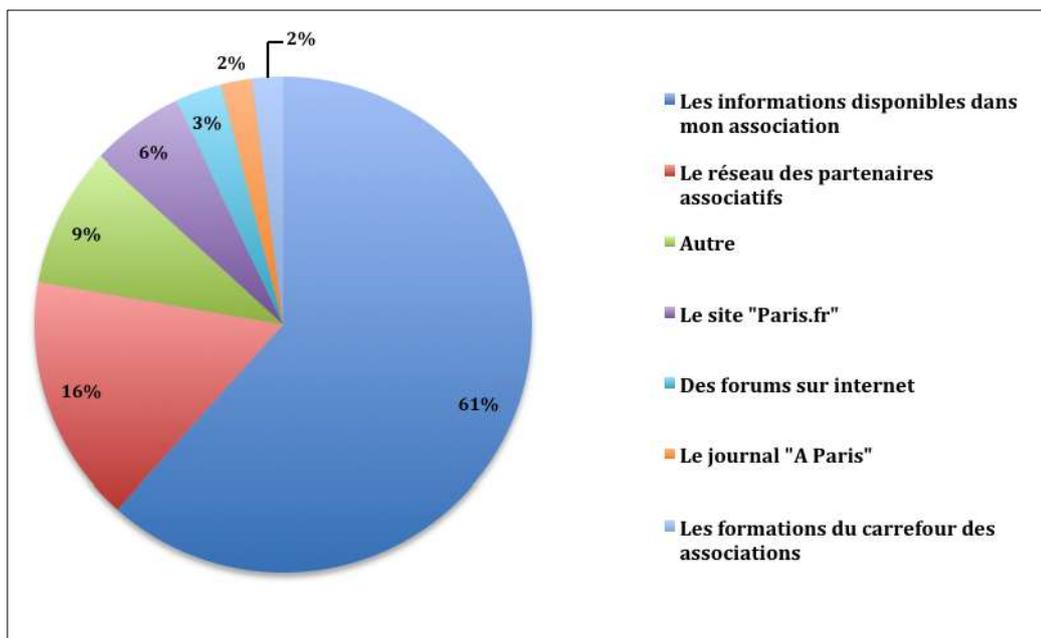
Ceci est cohérent avec le fait qu'ils aient utilisé l'outil internet pour répondre au questionnaire lui-même et avec leur profil composé pour une large part de catégories socio-professionnelles supérieures, parmi lesquelles on note une part significative de professionnels de l'information, des arts et des spectacles et d'enseignants.

1.2.2.2. Les associations constituent leur principale source d'information

L'information dont ils disposent émane d'abord des associations. Les réponses au questionnaire montrent que les bénévoles s'appuient de façon privilégiée sur les informations disponibles au sein de leur association (61 %) ou mobilisées auprès du réseau associatif (16 %).

Les outils proposés par la Ville (site Paris.fr, formations du carrefour des associations, journal « A Paris ») ne représentent que 10 % des sources d'information que les bénévoles déclarent utiliser (en dehors du guide du Paris solidaire).

Graphique 21 : Sources d'information (hors guide du Paris solidaire)

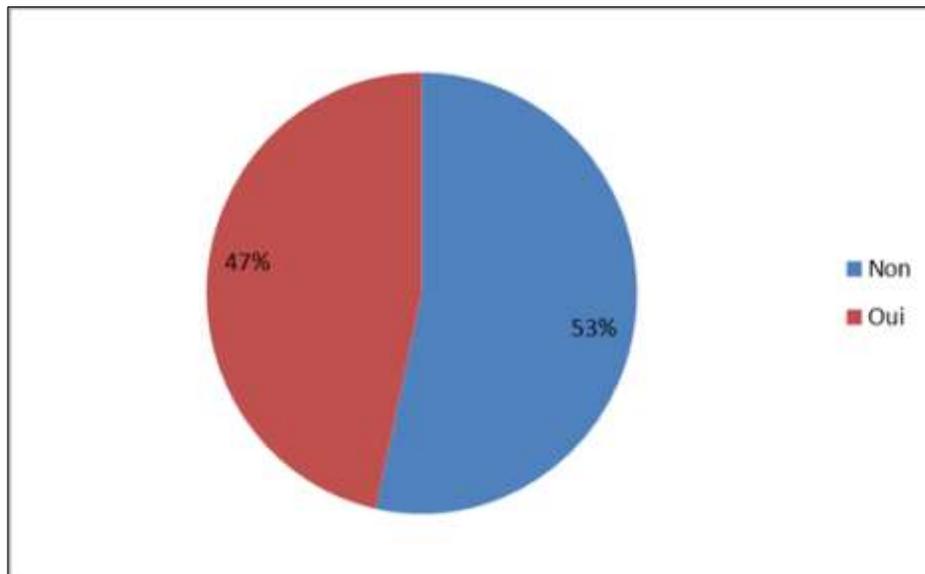


Source : Questionnaire bénévoles -IG2017

1.2.2.3. Une utilisation inégale du guide Paris solidaire

Plus de la moitié des bénévoles déclarent ne pas utiliser le guide Paris solidaire de la Ville de Paris dans leurs activités bénévoles.

Graphique 22 : Utilisation du guide Paris solidaire



Source : Questionnaire bénévoles -IG2017

Cette proportion varie selon les dispositifs dans lesquels interviennent les bénévoles. 71 % des maraudeurs et 62 % des bénévoles des accueils de jour utilisent le guide de la solidarité à Paris contre seulement un tiers des bénévoles engagés dans l'aide alimentaire.

Une première lecture pourrait y voir l'illustration du fait que la distribution de l'aide alimentaire répond à la satisfaction d'un besoin immédiat et que ce moment n'est pas véritablement mis à profit pour orienter les personnes en situation de grande exclusion.

Les focus groupes ont permis d'aller plus loin dans l'analyse : les bénévoles ont pointé le fait que les informations contenues dans le guide Solidarité à Paris, seraient rarement à jour, en particulier s'agissant de l'aide alimentaire.

Le guide du Paris solidaire dans sa forme actuelle, c'est-à-dire d'une édition deux fois par an sur support papier, ne répond pas à leur besoin de disposer en temps réel d'informations opérationnelles. Le souhait de pouvoir être alerté ponctuellement (par des messages de type pop-up) sur des actualités ciblées affectant les dispositifs d'aide aux sans-abri a été formulé par un grand nombre des bénévoles rencontrés lors des focus groupes ou en entretiens.

Les bénévoles de l'aide alimentaire en particulier ont exprimé le souhait de disposer de systèmes d'alerte (notamment pour signaler la fermeture d'un lieu de distribution), afin d'orienter au mieux les flux d'usagers.

1.2.3. Trois dispositifs privilégiés d'intervention avec des profils bien spécifiques

La mission a procédé à des analyses approfondies sur les dispositifs au contact direct des usagers (CF. Tome 1 Les initiatives). Trois secteurs en particulier mobilisent le plus grand nombre de bénévoles. Il s'agit de l'aide alimentaire, des accueils de jour et des maraudes.

Les données réunies fournissent une vision d'ensemble de chacun des secteurs, des éléments de volumétrie de leur activité et des évolutions majeures. Elles font apparaître des modalités d'intervention spécifiques à chaque secteur qui induisent certains profils de bénévoles, propres à chacun d'eux.

Les enseignements suivants méritent d'être retenus.

L'aide alimentaire mobilise le plus grand nombre de bénévoles (de l'ordre de 4 000). Présents à toutes les étapes de la chaîne, leur rôle est particulièrement déterminant dans la distribution de l'aide (125 points sur le territoire parisien).

Les bénévoles de l'aide alimentaire se caractérisent par une disponibilité particulièrement marquée. Ils interviennent souvent plusieurs fois par semaine et pour des durées importantes.

Le dispositif touche un nombre considérable d'usagers (de l'ordre de 30 000). L'accueil largement inconditionnel garantit que l'on ne meurt pas de faim à Paris mais la qualification des publics reste embryonnaire.

L'accueil de jour représente une quarantaine de sites, dont 16 labellisés « ESI », bénéficient de financements publics dans la durée. Leur fonctionnement repose sur 250 salariés et près de 700 bénévoles.

Les accueils de jour non labellisés ESI ont des amplitudes d'ouverture limitées, par demi-journées.

La tendance à la professionnalisation des accueils de jour se poursuit tandis que le profil des bénévoles du secteur (particulièrement féminin et âgé) pose la question de la pérennité des accueils non ESI qui reposent essentiellement sur des bénévoles. La mixité des équipes, déjà largement pratiquée, devrait s'imposer à long terme.

Les maraudes sont le dispositif qui rencontre le plus grand succès auprès des jeunes actifs, même si le nombre de bénévoles mobilisés reste mal connu. Ces bénévoles interviennent de façon régulière une fois par semaine ou toutes les deux semaines.

1.2.4. Ce que les bénévoles disent de leur engagement

1.2.4.1. Une expérience qui les transforme

Les groupes d'échanges constitués lors de notre évaluation ont permis d'affiner les perceptions sur les motivations des bénévoles. Des focus groupes organisés par dispositif ont révélé une forte convergence dans leurs témoignages, par-delà les particularités des activités bénévoles (aide alimentaire, accueil de jour, maraudes).

◆ L'engagement passe par du temps donné et passé ensemble

« Ma motivation c'est donner du temps aux autres, car donner de l'argent c'est facile, de faire un chèque en fin d'année. Par contre le temps c'est quelque chose de précieux, et donner du temps c'est ce que voulais faire. »

Un bénévole de l'aide alimentaire

La relation évolue au fil du temps et se personnalise.

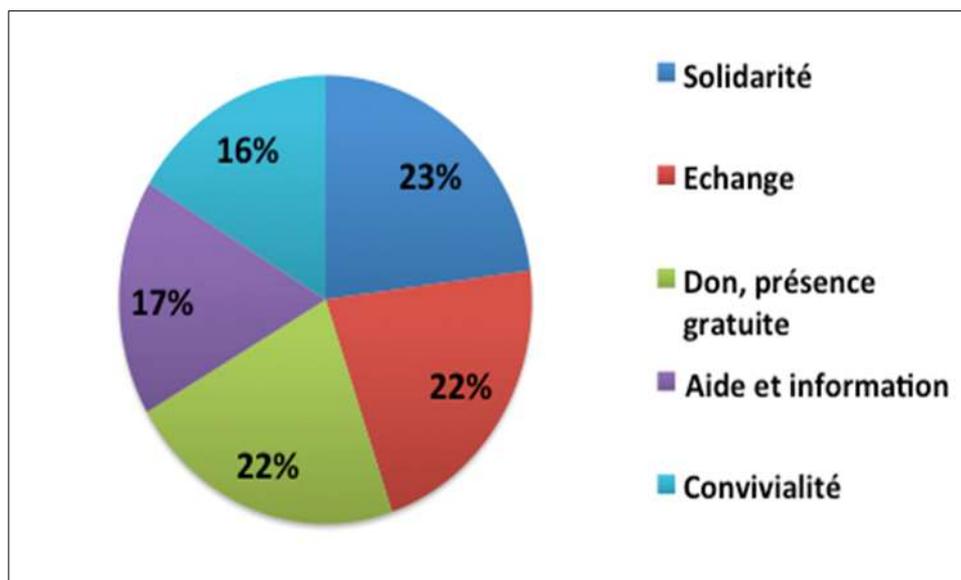
« C'est quand on accompagne la personne dans des démarches à la mairie ou à un rendez-vous médical, qu'on s'aperçoit, en marchant, en faisant des kilomètres avec eux, qu'il se passe quelque chose. C'est de marcher avec la personne, là il y a des choses qu'on découvre, des relations qui se tissent. »

Une bénévole de l'accueil de jour

Le registre des relations à l'utilisateur apparaît varié. Interrogés sur la nature de la relation nouée avec l'utilisateur ou la personne accompagnée, il est intéressant de noter l'importance de la solidarité (23 %), de l'échange (22 % des réponses) ainsi que de la convivialité (16 %).

Seuls 17 % des bénévoles se retrouvent dans le registre plus administratif de l'aide et de l'information.

Graphique 23 : Nature de la relation à l'utilisateur



Source : Questionnaire IG

◆ Des motivations qui évoluent avec l'engagement

Les bénévoles ont notamment tenu à distinguer leurs motivations initiales de celles qui les encouragent à poursuivre leur engagement.

Parmi les motivations initiales, apparaissent fréquemment la volonté d'être utile, les convictions religieuses, l'envie de se confronter au terrain.

« *Je me suis retrouvé à la retraite et j'ai voulu vivre ma foi et m'engager pour les autres* ».
Un maraudeur

« *J'ai commencé par un accueil (...) des gens de la rue (...) et j'ai eu envie d'en savoir un peu plus sur eux, alors je suis allée vers les maraudes* ».
Une maraudeuse

Par la suite, l'engagement se renforce et se pérennise avec la prise de conscience de l'importance de leur présence pour les personnes à la rue. Les motivations évoluent ; on reste alors pour la qualité des relations tissées et la convivialité des équipes.

« *Souvent j'y vais avec des semelles de plomb, c'est le soir, après le travail. Et puis, ils sont là, à m'attendre et à chaque fois, je reviens heureux d'avoir créé un lien, d'avoir discuté avec des gens, parce que finalement, y'a des discussions merveilleuses qui se font, y'a rien de très important mais c'est humainement très enrichissant* »
Un maraudeur

« *Etre soi-même impliqué dans la relation ; là on reçoit vraiment quelque chose, on reçoit un cadeau en retour [...] quand on commence, on n'en sort pas.* »
Un bénévole dans un accueil de jour

Les bénévoles soulignent un enrichissement mutuel et une évolution personnelle.

« A trente ans, j'avais comme tout le monde des représentations négatives des personnes à la rue. Quand je les voyais, je changeais de trottoir. Les rencontrer a fait complètement exploser ces idées. Cela m'a transformé, en mieux. »

Un bénévole d'accueil de jour

◆ Une vision différente du quartier

Les bénévoles soulignent que leur perception de la présence des SDF du quartier a évolué.

« J'ai très envie d'être au service de ces personnes qu'on connaît maintenant très bien, qu'on rencontre dans le quartier. Ils vous saluent d'un petit clin d'œil et un petit geste. C'est merveilleux. »

Un bénévole maraudeur

« Il y a une sorte de contagion du regard ; on aime à dire que votre regard a changé par rapport à ces personnes. Moi c'est mon cas. Je peux vous le dire parfois je changeais de trottoir, parce que ça sentait. Maintenant je suis au-delà et je vois dans le quartier que les gens sont touchés de voir que d'autres s'occupent des personnes de la rue : ça les interpelle et ça participe au changement d'attitude par rapport aux personnes de la rue. ».

Un bénévole d'accueil de jour

« Dans le lien social on n'est pas dans une notion de don mais d'échange. Le bénévole est là pour échanger avec la personne accueillie alors on s'assoit autour d'un café, on discute et on se rend compte que les personnes on s'en fait des amis presque. Ce sont des personnes qu'on a appris à aimer »

Un bénévole d'accueil de jour

1.2.4.2. Les difficultés rencontrées

◆ Le découragement devant l'absence de solutions d'hébergement

Les bénévoles s'avouent exposés au découragement devant leur incapacité à trouver des solutions d'hébergement et soulignent les difficultés rencontrées pour joindre le 115. Ils évoquent les démarches infructueuses et l'incapacité à faire évoluer positivement les situations.

« On fait sa part de colibri, on apporte sa petite goutte d'eau mais la précarité est tellement grande qu'on a l'impression de mettre un coup d'épée dans l'eau de faire quelque chose qui sert à rien. Des bénévoles décrochent car ils ont le sentiment que ce qu'ils font ne sert à rien. »

Un bénévole d'un accueil de jour

Les bénévoles qui se sont exprimés lors des focus group soulignent que les accueils de jour hors convention sont souvent le dernier recours de personnes très désocialisées et qu'ils ont la sensation d'être en bout de chaîne lorsque toutes les autres solutions n'ont pas abouti.

« Je me suis aperçue très rapidement qu'on était en bout de chaîne et de plus en plus les travailleurs sociaux nous envoient les gens parce que quand tous les recours ont été épuisés et qu'ils ne peuvent plus rien proposer. »

Un bénévole d'un accueil de jour

◆ Difficultés avec certains publics

Les bénévoles ont été très nombreux à évoquer la question des troubles psychiques parmi les usagers. Confrontés à des pathologies parfois envahissantes, ils se sentent très démunis.

« Le gros problème, c'est quand même la proportion extrêmement importante de malades mentaux. On est assez démunis et on n'a pas grand monde en face de nous, pour ne pas dire personne, en particulier quand ils ont été hospitalisés et qu'on les remet dehors. »

Un bénévole accueil de jour

◆ Les interventions intempestives d'acteurs ponctuels

L'engouement pour la thématique de l'exclusion suscite des sollicitations opportunistes jugées plus perturbantes que positives par les équipes de bénévoles réguliers.

Le phénomène recouvre plusieurs formes.

« Le soir de réveillon on a des centaines de demandes de bénévoles. On leur dit pourquoi ce soir-là et pas les autres ? »

Bénévole de l'aide alimentaire

Des maraudes s'improvisent entre amis sur Facebook ou OVS, le plus souvent sans chercher à s'articuler avec les dispositifs existants. Certaines entreprises utilisent des activités dans le champ de l'exclusion pour des stages de « team building ».

« Les opérations que nous appelons « charity business », nous c'est notre terreur : on voit débarquer des équipes de 10 personnes avec toutes le même tee -shirt et on ne sait pas quoi leur faire faire. »

Bénévole de l'aide alimentaire

Ces bonnes volontés éphémères sont mal vécues, surtout lorsqu'il s'agit s'assouvir une forme de curiosité ou d'améliorer un CV par une référence caritative.

Les bénévoles dénoncent un manque de respect pour les personnes à la rue, que révèlent en réalité nombre de ces initiatives sans lendemain.

1.3. Le recrutement et la gestion des bénévoles, enjeu majeur pour les associations

1.3.1. Une ressource bénévole plus volatile

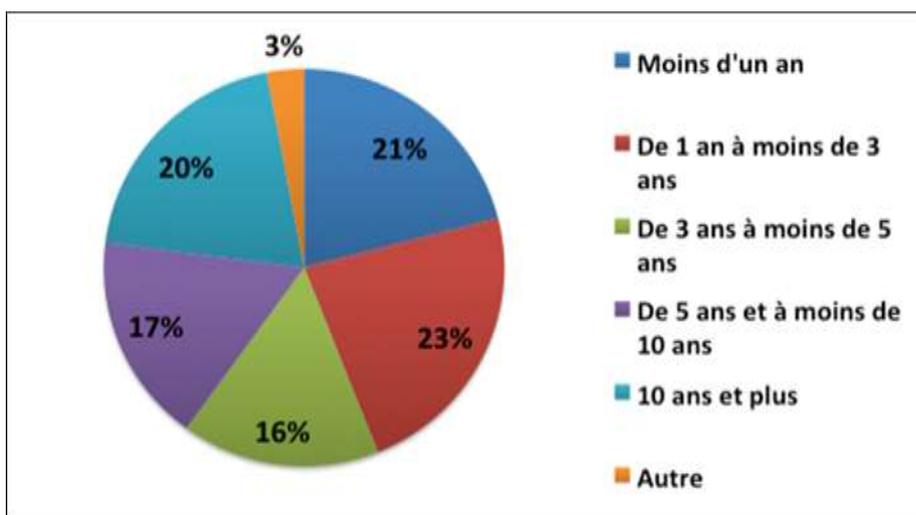
1.3.1.1. Des durées d'engagement plus courtes

Le temps où l'engagement dans une association s'opérait sur le modèle du militantisme, absorbait l'ensemble des activités extra-professionnelles et s'inscrivait dans la durée n'est plus. Les résultats de notre enquête confirment les constats des études récentes² sur les évolutions qui affectent l'ensemble des pratiques bénévoles : ceux qui sont disposés à s'engager le font pour des durées plus courtes.

L'ancienneté de l'engagement en témoigne avec 44 % des bénévoles engagés depuis moins de trois ans. Les bénévoles ayant une ancienneté de 10 ans et plus ne représentent que 20 % des répondants. Les associations doivent gérer un *turn over* élevé : une organisation comme le Secours Catholique estime que près d'un tiers de ses bénévoles se renouvelle chaque année.

² France bénévolat : « L'évolution de l'engagement bénévole associatif en France de 2010 à 2016. « La France bénévole » Recherches et solidarités - Juin 2017

Graphique 24 : Ancienneté dans l'engagement



Source : Questionnaire IG

Le contexte économique a évolué. Les responsables associatifs rencontrés dans le cadre de la mission soulignent l'évolution des pratiques.

Nombre d'associations nées dans les années 80 ont bénéficié de la disponibilité de préretraités touchés par des plans sociaux et désireux de s'investir dans de nouveaux projets. L'essor de nombre d'associations nées dans cette période a ainsi bénéficié de l'engagement de jeunes préretraités très investis qui accomplissaient des quasi-temps plein. Dans le champ de l'aide alimentaire, on citera la BAPIF³ ou les Restos du Cœur.

1.3.1.2. L'activité bénévole doit pouvoir se concilier avec d'autres engagements

L'engagement au service d'une association n'est désormais plus aussi exclusif : 39 % des bénévoles déclarent avoir d'autres activités associatives par ailleurs.

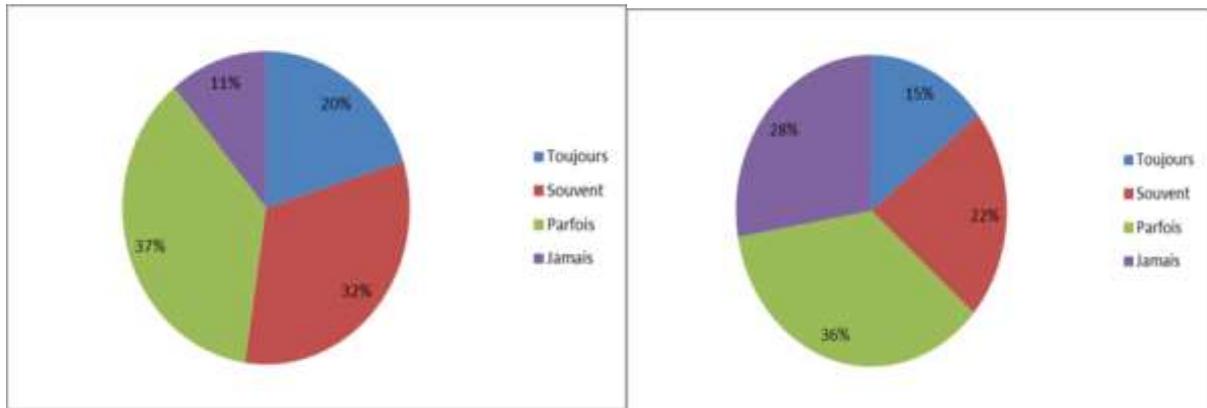
L'activité bénévole doit également pouvoir se concilier avec d'autres engagements, notamment familiaux, en particulier pour les retraités. Il en résulte une moindre disponibilité durant l'été et les petites vacances, périodes dédiées aux petits-enfants.

Cette donnée s'est trouvée largement vérifiée à travers les réponses au questionnaire.

- Seuls 15 % des bénévoles disent intervenir toujours pendant la période estivale. Ils sont 28 % à le faire durant les petites vacances.
- Les deux tiers des bénévoles n'interviennent jamais ou occasionnellement durant ces périodes (respectivement 69 % et 58 % des répondants).

³ La Banque Alimentaire d'Ile de France (BAPIF), créée en 1984, a ainsi pu s'appuyer pour son fonctionnement jusqu'au début des années 2000 sur 10 bénévoles à temps plein sur 30 bénévoles actifs.

Graphique 25 : Bénévoles intervenant pendant l'été (à gauche) et pendant les petites vacances (à droite)



Source : Questionnaire IG

1.3.2. L'évolution des modes de recrutement

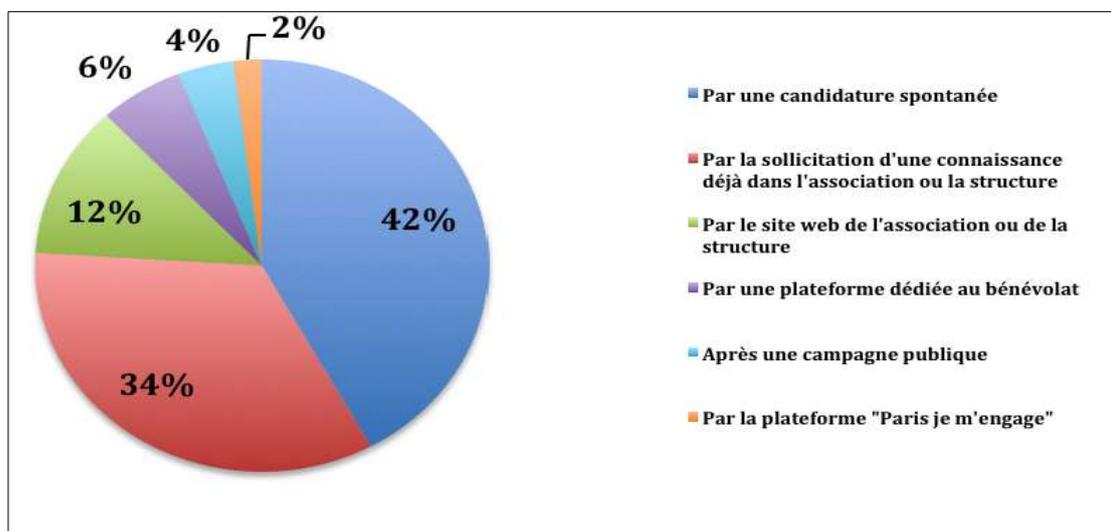
Dans un contexte fortement concurrentiel, les associations adoptent des stratégies proactives qui passent par la participation à des salons et événements, et des campagnes de communication pour attirer des bénévoles puis pour les fidéliser.

Une certaine fluidité semble entourer la concrétisation de cette démarche individuelle : seuls 6 % des répondants déclarent avoir rencontré des difficultés pour s'inscrire à des missions bénévoles.

Dans la majorité des cas (42 %), l'adhésion résulte d'une démarche spontanée. Dans un tiers des cas, il a été répondu à la sollicitation de connaissances déjà membres de l'association.

Le mode d'intégration varie selon l'âge des bénévoles : un tiers des plus jeunes (15-24 ans) sont venus par des supports informatiques : le site web de l'association (29 %) et par la plateforme « Parisjem'engage » (5 %) Ces deux vecteurs ne représentent que 14 % pour l'ensemble des répondants.

Graphique 26 : Mode d'intégration dans la structure



Source : Questionnaire IG

Les associations du secteur de la grande exclusion ont fait évoluer leur mode de recrutement.

Ainsi, pour recruter des bénévoles en vue de l'ouverture du centre humanitaire pour migrant Porte de la Chapelle, Emmaüs solidarité a organisé une journée de *speed dating* à la mairie du 18^{ème} arrondissement. Huit cent personnes se sont présentées. Sur la base de « fiches de postes » correspondant aux grandes missions à pourvoir, les candidats remplissaient des fiches d'intention de bénévolat avant d'être recontactés ultérieurement par un coordinateur des bénévoles pour un entretien personnalisé. Une visite du site et la signature de la charte du bénévole de l'association finalisaient l'engagement.

Ce processus a permis à l'association de sélectionner environ 250 personnes qui composent encore deux ans après la file active des bénévoles intervenants sur le site. L'opération a été réitérée en 2017 à Ivry et Vitry avec le même succès en vue de l'ouverture d'un centre d'hébergement dédié aux familles avec enfants et aux femmes isolées à Ivry.

Ce type d'opérations est particulièrement fructueux : il conduit l'association à définir ses besoins et à réfléchir très en amont la place des bénévoles dans l'organisation générale du site ; les missions proposées sont adaptées en fonction de la disponibilité du bénévole, ce qui facilite l'engagement des bonnes volontés. Enfin, la transparence du processus permet une information concrète des riverains qui contribue à l'acceptation de la structure par les habitants du quartier.

Les associations font également appel à des associations spécialisées dans le recrutement de bénévoles (France bénévolat, Tous bénévoles, Benenova...), en particulier pour des besoins ponctuels.

Les associations conviennent qu'elles peuvent encore gagner en réactivité en réponse aux sollicitations de candidats potentiels. En dépit de l'intérêt et du soin qu'elles portent au recrutement de nouveaux bénévoles, la non réponse à un courrier ou une démarche individuelle reste la difficulté la plus fréquemment évoquée par les bénévoles qui ont rencontré des difficultés à trouver un lieu pour s'engager.

Les associations rencontrées dans le cadre de la présente mission rencontrent en particulier des difficultés dans deux domaines : pour trouver certains profils spécifiques correspondant à des compétences pointues (conduite d'un projet informatique, ...) et pour trouver des responsables pour des activités en journée.

1.3.3. Une approche nouvelle du bénévolat qui fait appel à la GRH

1.3.3.1. L'animation d'un réseau de bénévoles est devenue une fonction à part entière

Les associations sont passées de la gestion d'un nombre limité de militants à l'animation d'un réseau de bénévoles. Celle-ci est devenue une activité à part entière. La période récente est marquée par l'émergence dans l'organisation des grandes associations de postes de responsable des bénévoles.

La fidélisation constitue donc un enjeu important pour les associations, elles y apportent un soin particulier en proposant un accompagnement, voire un véritable parcours du bénévole, ponctué de formations et de rendez-vous conviviaux.

Plusieurs associations organisent des rendez-vous réguliers (apéritifs, soirées...) pour leurs adhérents ou les associent aux temps forts de l'organisation.



Grâce à la diffusion de sa news letter à un réseau de 500 bénévoles plus ou moins actifs et l'organisation de rencontres conviviales hebdomadaires l'association Emmaüs Solidarité a pu disposer de trente bénévoles en permanence sur le site du centre humanitaire de la Porte de la Chapelle.

De novembre 2016 au 30 mars 2018 date de sa fermeture, le centre humanitaire a accueilli 75 328 personnes dont 25 328 ménages hébergés (3 554 mineurs isolés, 2 794 femmes seules ou en famille et 19 980 hommes célibataires).

L'association Aurore, qui s'est ouverte au bénévolat depuis 2012, s'est dotée en 2014 d'un service de la vie associative, dont la responsable a en charge le bénévolat et la participation des usagers. Quasiment inexistant avant 2012, le nombre de bénévoles s'y établit à 700 en 2017.

Egalement venue tardivement au bénévolat, l'association Emmaüs a créé en octobre 2016 un poste de coordinateur des bénévoles. Celui-ci a pour mission l'accueil des nouveaux bénévoles, l'organisation du planning des présences effectives sur le site (grâce à l'utilisation d'outils de type doodle pour l'inscription des bénévoles sur les différents créneaux horaires), mais aussi des rencontres plus informelles dans le cadre d'apéritifs hebdomadaires pour permettre aux bénévoles de se connaître et d'échanger.

Des postes analogues se créent dans d'autres structures du champ de l'exclusion (Croix Rouge, la Mie de Pain...) traduisant l'intérêt nouveau porté à l'animation des bénévoles. Ils répondent au souci de fidélisation des bénévoles, par un retour d'information et des propositions de socialisation.

1.3.3.2. La gestion d'équipes bénévoles, enjeu d'organisation et sujet de GRH

Après la phase de professionnalisation qui a marqué le secteur social, c'est la redécouverte de l'apport des bénévoles qui caractérise les années récentes. Complémentaire de l'intervention des salariés, les bénévoles apportent un supplément d'âme et assurent des missions que les professionnels n'assument pas. La mixité des équipes est désormais vécue comme une richesse.

Toutefois, de l'avis tant des bénévoles que des responsables associatifs rencontrés, la gestion d'équipes bénévoles n'est pas simple.

« La [...] difficulté concerne les bénévoles à deux niveaux : le recrutement avec beaucoup de difficultés et deuxièmement l'animation des bénévoles. Nous sommes tous des personnalités et avons quand même une expérience, une vie antérieure, une certaine idée de ce que nous souhaitons faire comme bénévole. Donc l'animation, la coordination ne sont pas une chose extrêmement facile [.....]. Quelquefois je trouve que c'est parfois plus difficile avec les bénévoles qu'avec les accueillis ».

Un bénévole dans un accueil de jour non ESI.

Quel que soit l'âge des volontaires, le manque de souplesse et le refus de la hiérarchie ne sont pas rares. Ils peuvent expliquer l'engouement pour des formes d'engagement moins contraignantes, comme les collectifs.

« Vous avez des bénévoles qui considèrent que le poste auquel vous l'avez affecté devient leur poste pour toute la durée de la campagne et pour les faire bouger, ça peut faire un drame. On retrouve un petit peu ce que l'on retrouve dans les entreprises. On a beau être bénévole, il y a les jalousies des uns et des autres. Il y a pas vraiment de filtre quand on embauche un bénévole. On ne sait pas ce qu'il a derrière la tête. »

Un bénévole de l'aide alimentaire

Le recours à des problématiques de GRH s'avère donc nécessaire pour organiser et encadrer l'intervention des bénévoles.

« On a à gérer notre activité comme une petite entreprise, avec des gens dont on souhaite qu'ils soient là toute l'année, et on retrouve tous les phénomènes que l'on retrouve dans les groupes humains. Il faut qu'il y ait une structure d'animation de cette équipe et la difficulté que nous avons, c'est de recruter des gens qui veulent prendre des responsabilités.

Un bénévole de l'aide alimentaire

De nouvelles structures se sont créées pour aider les associations à trouver des ressources ponctuelles. C'est le cas de structures comme France Bénévolat, Benenova, Tous bénévoles, Passerelles et compétences... Ces engagements ponctuels permettent de venir en appui des bénévoles permanents, en évitant des phénomènes d'usure. Ces expériences constituent souvent une première étape vers un engagement : 60% des personnes qui sont intervenues chez Benenova continuent de s'investir au sein de la même association par la suite.

Les associations n'ont pas encore toutes intégré les potentialités et la souplesse que représentent ces nouvelles formes d'organisation.

Au total, les différents entretiens et témoignages conduisent à dégager trois facteurs clé de succès pour attirer et garder des bénévoles.

- Bien définir au préalable les missions qui leur seront confiées : leur rôle et leurs responsabilités dans l'organisation et leur mode d'interaction avec les équipes de salariés.
- Adapter les missions proposées aux disponibilités du bénévole et s'y tenir. S'assurer des motivations du bénévole et de son adhésion à la mission qui lui sera confiée.
- Une fois recruté, encadrer l'intervention du bénévole (par la désignation d'un référent et l'existence de règles claires de fonctionnement parfois précisées dans une charte ou un acte d'engagement) et veiller à l'accompagner pour favoriser son intégration.

Enfin, mettre l'usager au cœur des projets permet de trouver une dynamique qui fédère l'ensemble des équipes en rappelant le sens de leur action commune.

1.3.3.3. Un exemple d'encadrement structuré des bénévoles à Hambourg

A la fois Ville et Land, la Ville de Hambourg compte 1,8 M d'habitants pour une superficie de 755 km² (7 fois la superficie de Paris). Elle est organisée en 7 *Bezirke* (arrondissements).

Hambourg, recevait au plus fort de la crise (été 2015) près de 400 personnes par jour. Elle abrite actuellement (2017) 50 000 réfugiés dont 30 000 dans des centres d'hébergement publics. La Ville, très mobilisée en faveur des migrants, a rapidement réagi notamment en adaptant ses structures d'intervention et en s'appuyant sur des forces bénévoles.

Une « charte pour des organisations conviviales » est venue préciser le cadre juridique et les relations qui doivent régir les relations entre salariés et bénévoles et a établi quelques règles comme la désignation d'un salarié en qualité de coordinateur des bénévoles dès lors que le volume d'activité bénévole dépasse 150 heures par mois.

« *Fördern und Wohnen* » (que l'on pourrait traduire par « Soutenir et loger ») est une entreprise sociale de droit public de la Ville de Hambourg. Il s'agit d'un ancien service administratif transformé en 2007 en organisme de droit public dédié à l'insertion et à

l'hébergement. Il emploie 1 600 salariés de droit public qui centralisent les demandes d'attribution de places d'hébergement, affectent les places et assurent en propre la gestion de 150 lieux, des permanences sociales et surtout des centres d'hébergement accueillant des SDF et des migrants.

Pour faire face à l'afflux des migrants, l'organisation a dû s'adapter rapidement, le nombre de places d'hébergement dont elle assure la gestion passant de 10 000 à 30 000. Le personnel salarié est passé de 800 à 1 600 personnes et le bénévolat a connu une explosion sans précédent.

L'action de « *Fördern und Wohnen* » s'appuie aujourd'hui sur 4 200 bénévoles. Vitrine de l'action sociale du Land, cet organisme de droit public a été conduit à structurer l'encadrement de ces milliers de volontaires.

Depuis 2016, une fonction de coordinatrice générale des bénévoles a été créée pour l'ensemble de l'organisation, tandis qu'un salarié à temps plein est chargé du recrutement et de l'affectation des bénévoles à l'échelle de chaque territoire (8 salariés dédiés au total). Enfin, au sein de chacun des établissements d'hébergement, les bénévoles peuvent s'adresser à un salarié référent qui assure cette nouvelle fonction auprès des bénévoles en plus d'autres tâches.

Une charte des bénévoles fournit le cadre de référence auquel les nouveaux bénévoles doivent adhérer. Par ailleurs, un *flyer* leur est remis, présentant comment l'organisation soutient ses bénévoles de façon concrète à travers une assurance responsabilité civile ou le remboursement de frais de déplacement. La proposition d'un véritable parcours personnalisé, assorti de la possibilité de disposer d'informations et de conseils, et des propositions de formations sont mis en avant.

2. DES USAGERS MAL CONNUS ET FAIBLEMENT ASSOCIÉS

S'interroger sur la place des usagers dans les politiques publiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion confronte à un triple paradoxe :

- L'omniprésence des personnes en précarité dans l'espace public parisien et dans le métro va de pair avec une incapacité à quantifier ce phénomène. De grandes métropoles comme Londres et New-York par exemple, se sont dotées d'outils de connaissance et d'intervention.
- Les politiques publiques déployées en faveur des personnes en situation de grande exclusion concernent un nombre massif d'usagers. Toutefois, elles sont incapables de rendre compte du profil de ces bénéficiaires et de l'impact de ces dispositifs.
- Enfin, les plus pauvres, qui dépendent le plus et pour leurs besoins les plus élémentaires des dispositifs d'aide, restent faiblement consultés sur leur fonctionnement en dépit de divers mécanismes institutionnels et des pratiques de certaines associations visant à développer la participation des personnes accompagnées. Exclus de fait des dispositifs d'expression de droit commun, ils demeurent des citoyens de seconde zone.

2.1. Une population de sans abri aux contours mal cernés

2.1.1. Paris manque de données quantifiées et régulières

2.1.1.1. De quoi parle-t-on ? : des définitions non homogènes

L'appréhension de la grande exclusion repose sur des définitions non homogènes du phénomène. La distinction entre rough sleepers (personnes qui dorment dehors) et homeless (personnes sans logement) renvoie à une multiplicité de situations.

- L'Insee distingue « *personnes sans abri* », c'est-à-dire ayant passé la nuit précédant l'enquête dans la rue ou dans un lieu non prévu pour l'habitation, et « *personnes sans domicile* », c'est-à-dire dormant de façon habituelle dans un lieu non prévu pour l'habitation ou prises en charge dans une structure d'hébergement gratuit ou à bas coût.
- La grille « ETHOS⁴ », préconisée par la conférence européenne sur le sans-abrisme comprend 4 grandes catégories. Celle des « sans abri » intègre non seulement les personnes dormant à la rue mais également les personnes en hébergement d'urgence. Ceux-ci sont distingués des « *sans logement* », hébergés dans des centres pour des durées plus longues ou des personnes sortant d'institutions. A ces deux catégories, elle ajoute les personnes « *en situation précaire* » et celles « *en logement inadéquat* ».

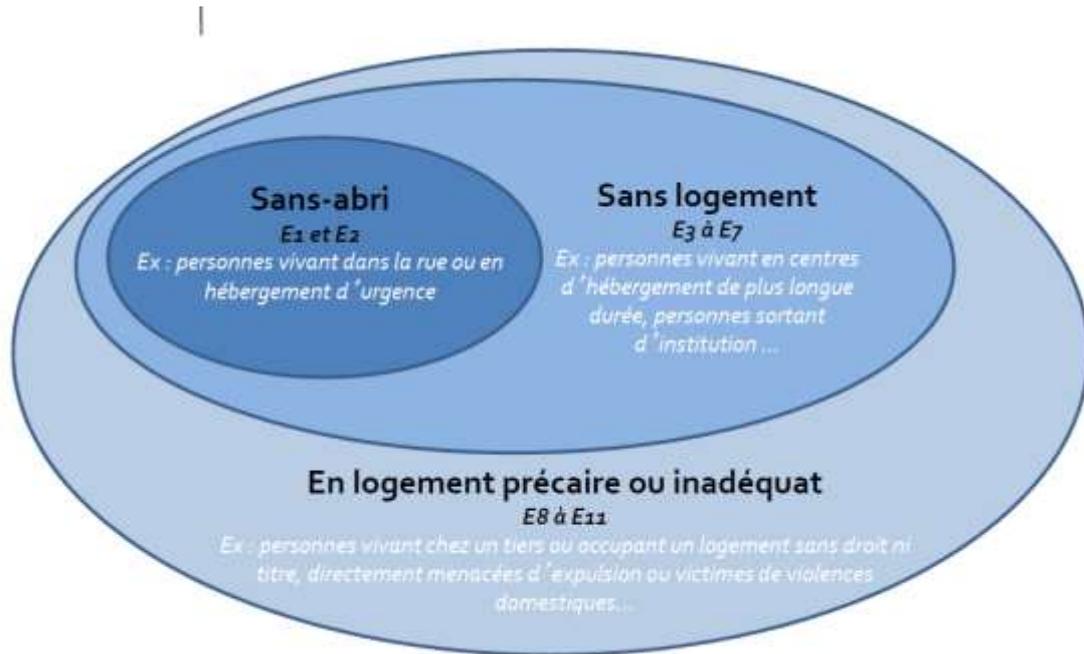
Cette dernière grille (illustrée ci-dessous) rend davantage compte de la variété des situations et permet une vision dynamique des trajectoires individuelles.

En 2014, une étude du Samu Social⁵ estimait à 7 000 personnes le nombre de sans abri (catégories E1 et E2 de la grille ETHOS) dans Paris intra-muros.

⁴ Grille ETHOS: European Typology on Homelessness and Housing Exclusion.

⁵ Etude HYPTEAC- observatoire du Samu social de Paris -2014.

Figure 3 : Définitions de la population en situation de rue



Source : APUR- Mairie de Paris Revue synthétique des données chiffrées disponibles sur la grande exclusion- Septembre 2014

Les hésitations sur les définitions traduisent la difficulté à cerner les contours d'une population et mouvante aux parcours heurtés.

2.1.1.2. Des sources et des méthodes plurielles

La géographie du sans-abrisme (personnes à la rue) peut être appréhendée à travers les données des services opérationnels de l'Etat (BAPSA de la Préfecture de police) et de la Ville de Paris (UASA de la DPSP) qui sillonnent la capitale. Leurs observations permettent d'établir une cartographie régulièrement actualisée (mais non publiée) de la présence des sans abri sur l'espace public. L'approche reste sommaire ; elle ne rend pas compte des parcours des personnes concernées.

Un recensement bi annuel des habitations mobiles et terrestres des personnes sans abri est organisé par l'Insee tous les 5 ans avec le concours des services de la Ville (DDCT, UASA) et de l'Etat (BAPSA). Il ne retient que les personnes dormant le plus souvent dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue métro, cave, jardin, parking...), à l'exception des hébergements d'urgence.. Le dernier remonte à 2016 et avait abouti à 2 244 personnes sur le territoire parisien. La définition est donc plus restrictive que celle de l'étude précitée du Samu social (qui incluait l'hébergement d'urgence), qui conduisait à un nombre trois fois plus élevé de personnes sans abri (7 000 personnes).

Les données relatives aux personnes hébergées font l'objet de statistiques régulières, y compris lorsque l'hébergement est saisonnier (Plan Grand Froid) et temporaire. La DRIHL mène chaque année, à l'échelle de l'île de France une enquête flash « hôtel » afin de connaître le profil du public hébergé à l'hôtel, pour les nuitées payées par l'Etat. A cela s'ajoute les nuitées hôtelières payées par le département de Paris, notamment au titre de la protection de l'enfance (ASE).

Les dispositifs temporaires de renfort hivernal font également l'objet d'une enquête annuelle organisée par la DRIHL en liaison avec la FNARS (dite « nuit donnée ») qui rend compte du public hébergé dans les structures franciliennes de renfort (hors accueil en hôtel). Dans les périodes de grand froid, la Ville met à disposition dans ce cadre des places dans des gymnases et des mairies d'arrondissement (des 1^{er}, 3^{ème}, 4^{ème}, 11^{ème} et 15^{ème}).

La connaissance de la réalité du sans abris trouve ses limites dans la variété des définitions, des méthodes et des rythmes d'enquête utilisées. Chaque organisme statistique utilise un champ d'étude et une méthodologie propre.

Les sources statistiques les plus exhaustives et les plus récentes résultent de l'enquête Sans Domicile auprès des personnes utilisatrices des services de distribution de repas ou d'hébergement temporaire, conduites en 2011 et 2012 par l'Insee et l'Ined qui donnent une meilleure connaissance du nombre, des caractéristiques sociales, des conditions de vie et de la trajectoire des sans-domicile.

L'étude de 2001 ne prenait en compte que les personnes francophones. En raison du nombre croissant de non-francophones parmi les usagers des services, le champ de l'enquête a été élargi en 2012, à la demande des associations, par rapport à celui de 2001 en introduisant un questionnaire « auto administré » en 14 langues auquel environ 1 500 non francophones ont répondu. Reposant sur l'offre, ces études ne prennent pas en compte les personnes ne fréquentant pas les services dédiés aux SDF, ni les personnes en bidonville, celles logées chez des tiers ou en prison.

La combinaison de ces données à l'échelle de l'agglomération parisienne a conduit à évaluer à 28 800 le nombre de sans domiciles adultes francophones fréquentant en 2012 les services d'hébergement et de distribution de repas, soit une augmentation de + 84 % entre 2001 et 2012. Elle observait une diversification croissante des publics.

Approfondies mais coûteuses, ces études ne donnent lieu à publication de leurs résultats qu'avec un décalage de plusieurs années. Elles ne rendent pas compte des évolutions récentes, marquées depuis 2015 par un flux important de migrants et surtout leur forte concentration à Paris. Elles ne peuvent constituer des aides au pilotage des politiques publiques.

D'autres études, émanant de l'observatoire du Samu social de Paris⁶ ou de l'APUR⁷, permettent d'appréhender de façon approfondie certaines thématiques concernant les populations en situation de rue mais elles demeurent ponctuelles et généralement centrées sur une thématique donnée.

Alors qu'elle est le préalable à la mise en place de politiques publiques efficaces, la connaissance des publics reste parcellaire et l'absence de définition commune constitue une limite à l'objectivation du phénomène. Les estimations varient du simple au triple, selon la méthode utilisée. Les chiffres fantaisistes parfois avancés au cours des derniers mois montrent que le sans abris reste dénué de réalité objective. L'adoption de définitions partagées par les principaux acteurs et si possible harmonisées à l'échelle européenne (grille ETHOS) contribuerait à une objectivation du phénomène.

Recommandation 1 : Faire de la connaissance des sans abris le chantier prioritaire dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, en associant l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités composant la métropole, partenaires associatifs), sur la base de définitions harmonisées.

2.1.1.3. Les données d'activité du Samu social

L'activité du Samu social de Paris, qui assure la mission de SIAO urgence, désormais regroupé pour Paris avec le SIAO insertion, représente une source statistique fiable qui permet de suivre au jour le jour l'évolution des demandes d'hébergement formulées par les personnes.

⁶ 3 « Profil socio- sanitaire et besoins de suivi sanitaire des personnes accueillies dans les structures d'île de France hébergeant des migrants évacués de campement de fortune parisiens - Septembre 2017 ».

⁷ « Les sans domicile dans l'agglomération parisienne : une population en très forte croissance » Note APUR-INSEE - Juin 2014. « La géographie des sans abris à Paris » Note APUR - Mars 2017.

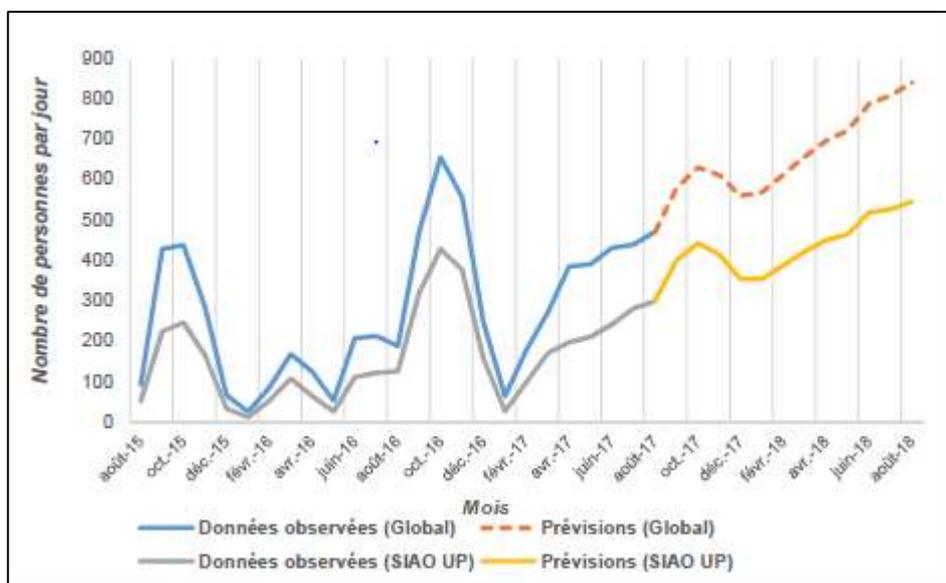
Le Samu social de Paris gère en effet les réservations du 115 de Paris, de Seine Saint Denis et de Seine et Marne, de la CAFDA et des réservations hôtelières de la Ville de Paris au titre de l'aide sociale à l'enfance. A ce titre, il produit des données d'activité qui permettent de suivre avec précision les demandes de prise en charge et les réponses apportées à celles-ci à l'échelle du département de Paris.

Le suivi quotidien des demandes non pourvues (DNP) renseigne sur le nombre de sollicitations en vue d'un hébergement reçues qui n'ont pas pu être satisfaites dans le cadre du plan d'hébergement régional hôtelier (PHRH).

On peut lire sur le graphique ci-dessous que les demandes non pourvues concernaient en moyenne 91 personnes en août 2015, dont 51 personnes pour Paris. A la mi-août 2017, ces demandes s'élevaient respectivement à 469 et 298 pour le SIAO Urgence de Paris. Ces personnes viennent donc accroître le nombre de personnes à la rue.

Compte tenu de la connaissance de la saisonnalité des disponibilités hôtelières, de la croissance observée des demandes, des projections sont établies pour éclairer les décisions à venir et alerter les pouvoirs publics.

Graphique 27 : Evolution des DNP en fin de nuit du 115 Paris



Source : Samu social de Paris .- Note à destination du CA - août 2017 »

Toutefois, cet indicateur ne mesure que le flux de demandes exprimées. Il doit être mis en regard de la capacité de prise en charge effective des demandes.

L'étude précitée du SAMU social de Paris met en évidence une baisse importante de la capacité de prise en charge des familles depuis 2015 sur la zone couverte au titre du PHRH. Une prise en charge directe, dès le premier jour de la demande, pouvait être assurée à près des trois quart (73,9 %) des familles primo demandeuses en 2015. En juin 2017, elle concernait moins du quart de celles-ci (tableau ci-dessous). La chute est encore plus marquée à l'échelle du seul territoire parisien (de 76 % à 8 % pour le SIAO-Urgence de Paris (SIAO-UP)).

L'allongement du délai d'attente conduit à une forme de décrochage des publics, découragés d'appeler en vain. L'évolution du taux d'abandon qui en résulte, mesuré par la proportion de familles pour lesquelles le PHRH ne reçoit plus de demandes de prise en charge, permet de mesurer le phénomène. Cette proportion est passée de 3,8 % en 2015 à 34,4 % en juin 2017 (tableau ci-dessous).

Tableau 1 : Répartition des familles primo-demandeuses selon le délai entre la première demande et la prise en charge

Période	Directe	1 jour	2 jours	3 jours	1 semaine	2 semaines	1 mois	Plus d' 1 mois	Abandon
août-15	73,9%	8,0%	2,8%	1,9%	2,6%	2,9%	2,2%	1,9%	3,8%
févr.-16	70,7%	8,9%	2,8%	2,0%	3,9%	1,4%	0,9%	3,0%	6,3%
août-16	55,2%	10,4%	3,4%	2,0%	6,0%	3,7%	4,2%	3,4%	11,7%
févr.-17	47,2%	10,1%	7,1%	2,4%	6,9%	4,9%	2,7%	1,9%	16,9%
juin-17	24,3%	5,1%	2,4%	1,8%	10,8%	10,1%	7,7%	3,4%	34,4%

Source : SAMU Social de Paris- Données du PHRH-

Faute d'obtenir une réponse positive, en raison de la saturation de la plateforme d'appel, nombre de personnes sans abri renoncent à solliciter le 115. Il en résulte une perte des usagers, qui disparaissent des statistiques. Le non recours s'installe, condamnant les personnes à la rue et créant un angle mort pour la connaissance des publics.

2.1.2. Les pratiques de comptage de deux grandes métropoles : New-York et Londres

La pratique de comptage (street count) des personnes à la rue initiée à New York (méthode Bloomberg) s'est généralisée aux Etats-Unis, où elle fait l'objet d'un programme fédéral. En Europe, elle a été adoptée par plusieurs grandes métropoles (Athènes, Bruxelles).

Londres pratique un autre modèle, également étudié.

2.1.2.1. L'expérience de comptage des sans abri à New York

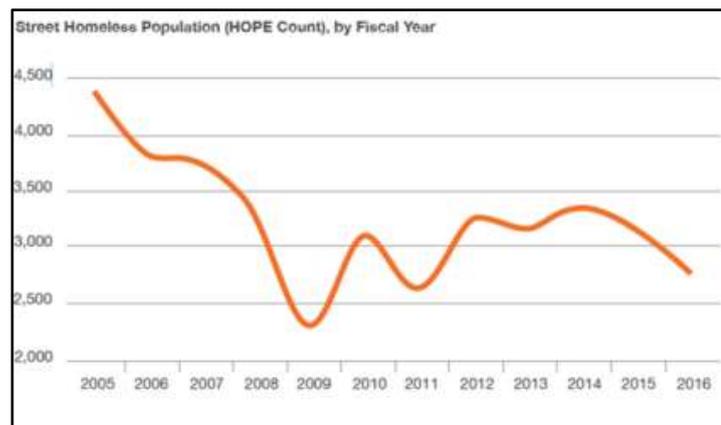
La ville de New-York (NYC) est confrontée à une montée de l'urgence sociale, liée aux tensions sur le marché du logement et à une explosion du nombre d'expulsions. Elle s'est récemment dotée d'outils pour faire face avec efficacité à la croissance du sans-abrisme

L'évolution du nombre de personnes à la rue (rough sleepers) y fait l'objet d'un suivi régulier à travers deux dispositifs :

- une opération de comptage annuel est organisée depuis 2005 le dernier lundi du mois de janvier: le « HOPE count » (Homeless Outreach Population Estimate ou estimation de la population de personnes sans abri). Elle mobilise 3 000 bénévoles.
- Depuis 2016, elle est complétée par un comptage trimestriel, plus succinct et beaucoup moins précis. Il s'agit d'un comptage en voiture, réalisé par environ 450 employés du secteur social, qui vise à vérifier que tous les quartiers sont couverts, au quotidien, par les équipes de maraudes.

Les données issues du HOPE count sont considérées comme les plus fiables dont dispose la ville grâce à une très bonne traçabilité de la méthode.

Graphique 28 : Evolution du nombre de personnes à la rue (rough sleepers) à New-York (2005-2015)



Source : NYC - « Turning the tide on homelessness »

On observe une baisse tendancielle sur dix ans (2005-2015) du nombre personnes à la rue, passé d'environ 4 500 personnes à moins de 3 000. Cette évolution s'est inversée en 2016. Une dégradation sensible a été constatée en 2017 avec 3 892 personnes recensées lors du count.

Le nombre de personnes à la rue (rough sleepers), même de de l'ordre de 4 000, apparaît faible au regard de la population new-yorkaise (8,5 M d'habitants).

New-York est en effet la seule ville des Etats-Unis à s'être imposée, depuis 1981 une obligation légale d'hébergement à toute personne en faisant la demande et n'ayant pas de lieu où dormir. L'accroissement de la précarité sociale s'y est donc traduite par une hausse continue et soutenue des personnes hébergées en foyers et dans des hôtels (60 000 à fin 2016).

2.1.2.2. Un système dynamique de comptage à Londres : le CHAIN

Londres dispose d'un système particulièrement complet et détaillé de mesure du nombre de personnes à la rue mis en place à l'échelle du Grand Londres (GLA). Il s'agit du « Combined Homelessness Information Network » (CHAIN) c'est-à-dire le Réseau d'information combiné sur les personnes à la rue (rough sleepers).

Le CHAIN est financé par l'Etat, la collectivité du Grand Londres (Greater London Authority) et coordonné par l'association dédiée aux sans-abris, St Mungo's.

Son originalité tient au fait qu'il est alimenté par de multiples acteurs du secteur : équipes de maraudes, services d'hébergement et accueils de jour. Ce système d'information s'appuie sur la collaboration de plusieurs associations et agences locales pour déterminer le nombre de personnes dormant dehors et, plus largement, les populations de personnes à la rue. De facto, ce recensement exclut néanmoins le sans-abrisme « caché » comprenant les personnes hébergées chez un proche ou encore les personnes occupant des squats.

Les données sont publiées chaque année en juin (sur la base des données recueillies d'avril N-1 à mars de l'année N) sur le site de GLA. Des données intermédiaires sont produites chaque trimestre.

a) Continuité de la méthode au service d'une analyse dynamique des évolutions

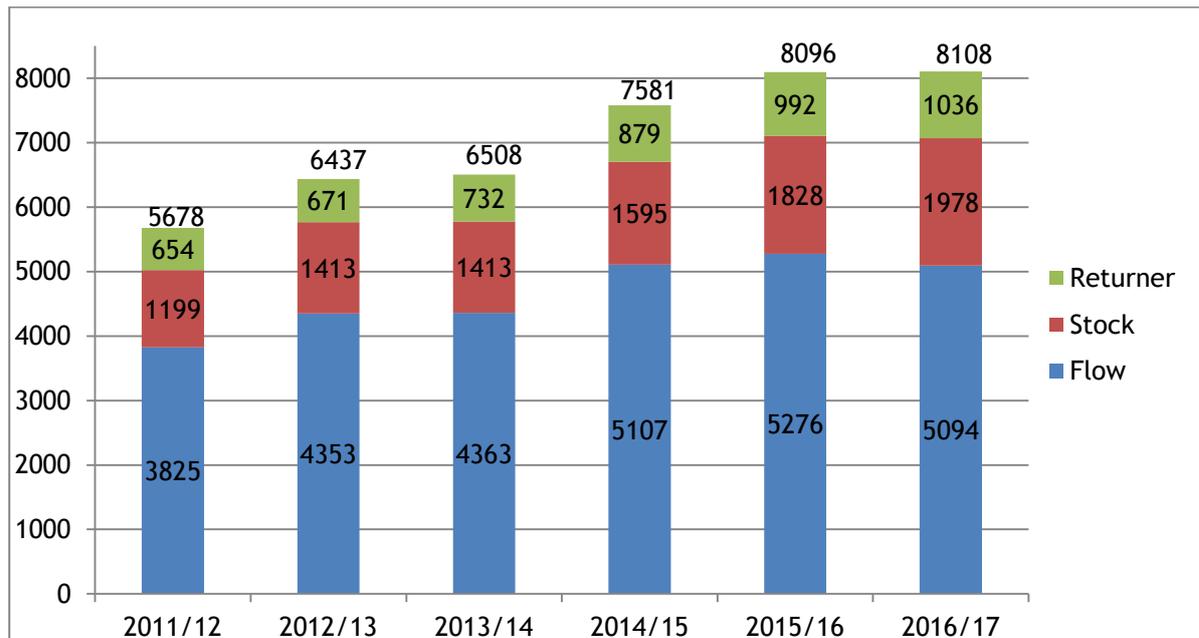
Contrairement à la plupart des statistiques nationales, il ne s'agit pas d'un instantané, à un moment donné mais d'une vision dynamique, qui permet de rendre compte des évolutions en cours. Ainsi, entre 2011/12 et 2016/17, on observe une hausse de 43 % du nombre de personnes dormant à la rue sur le territoire du Grand Londres.

La continuité dans la méthode de recensement (avec des données annuelles remontant à 2004/2005, publiées en ligne) permet de disposer de séries statistiques homogènes.

Le CHAIN permet ainsi d'identifier :

- le « *flow* », part la plus importante, c'est-à-dire les personnes identifiées pour la première fois en tant que dormeurs de la rue.
- le « *stock* » désigne les personnes dormant à la rue ayant été aussi recensés au moins l'année précédente.
- les « *returner* » sont les personnes de retour à la rue après une pause d'un an ou plus.

Figure 4 : Profil des personnes à la rue à Londres (2011/2016)

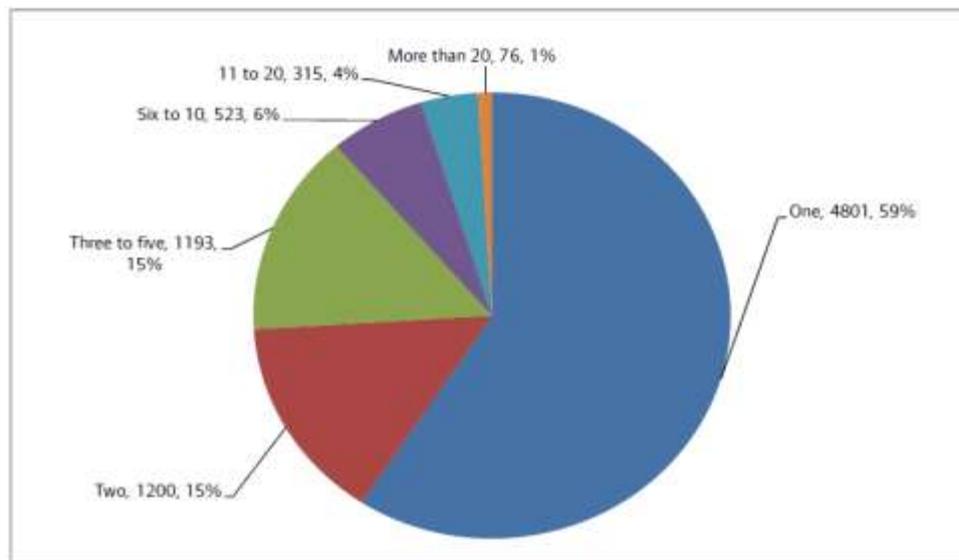


Source : CHAIN - Rapport 2016/2017- GLA

Le CHAIN propose une analyse historicisée des situations individuelles. Ainsi, le système chiffre le nombre de fois dans l'année où sont rencontrées les personnes concernées.

On peut lire dans la figure ci-dessous que 59 % des personnes ont été vues une seule fois au cours de l'année. Au total, près des $\frac{3}{4}$ des personnes ne sont rencontrées, au cours de l'année, qu'une seule ou deux fois par les services en charge du recensement.

Figure 5 : Répartition des personnes à la rue selon le nombre de fois où elles ont été repérées



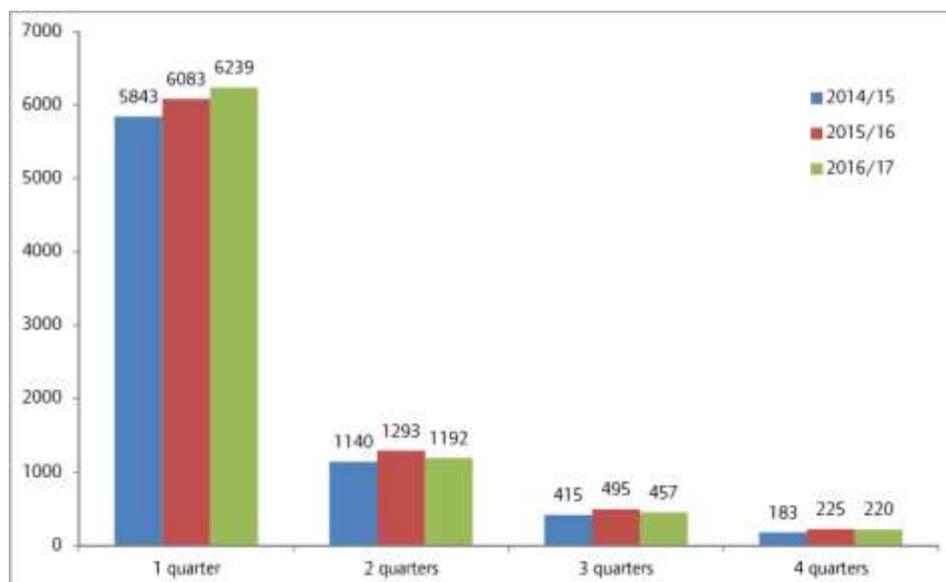
Source : CHAIN 2016 :2017 - GLA

b) Un support qui permet l'analyse des parcours

Le CHAIN permet également de rendre compte de la durée effective à la rue des personnes rencontrées (nombre de trimestres à la rue), en la comparant à la situation observée au cours des deux années précédentes.

La figure ci-dessous montre que chaque année, à Londres, près de $\frac{3}{4}$ des personnes ne sont rencontrées à la rue qu'au cours d'un seul trimestre.

Figure 6 : Nombre de trimestres passés à la rue



Source : CHAIN Rapport 2016-2017 -GLA

Des données sont produites sur les parcours des personnes à la rue et notamment des raisons les ayant conduit au sans abris, leurs précédentes formes d'hébergement, la nationalité etc.

Cet outil de recensement est utilisé par les professionnels comme un moyen de connaissance plus fine des publics. Le CHAIN permet le partage d'informations entre les acteurs de terrain. Le but est notamment de s'assurer qu'il n'existe pas de doublon dans les pratiques et que celles-ci sont le plus efficaces possible.

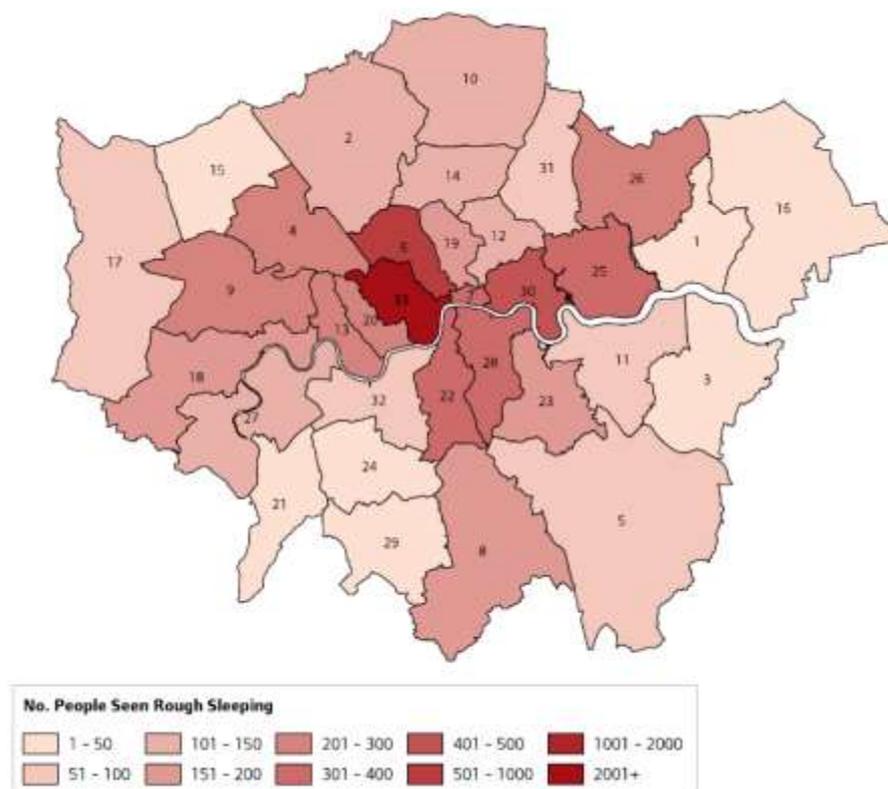
A un niveau plus stratégique, il est une aide précieuse pour les décideurs publics. Le constat de l'importance de la part des personnes récemment arrivées à la rue (le flow) a inspiré l'initiative lancée par le Maire de Londres intitulée *No Second Night Out (NSNO)*, soit Pas de Deuxième Nuit Dehors.

c) La géographie du sans abris

Le CHAIN permet de dessiner une géographie complète des sans-abris, par boroughs (équivalent de nos arrondissements ou territoires). On observe une concentration du nombre de sans-abri dans le centre de Londres.

Il s'agit d'une géographie dynamique. Les données du CHAIN permettent non seulement de connaître la localisation par borough à l'instant T des personnes à la rue mais de visualiser où sont localisées les nouvelles personnes dormant à la rue, par borough, ainsi que le taux d'augmentation globale des personnes dormant à la rue, pour chacun d'entre eux.

Figure 7 : Nombre de sans abri à Londres (GLA) par borough



Source : CHAIN Rapport 2016-2017 -GLA

Objectiver une situation au travers de données régulières et d'indicateurs précis constitue bien la première condition à la compréhension partagée des phénomènes et à la mise en place de politiques publiques adaptées et efficaces.

2.1.2.3. Une première expérience de comptage à Paris : la nuit de la solidarité

Un décompte des personnes à la rue a été organisé pour la première fois par la collectivité parisienne et ses partenaires dans la nuit du 15 au 16 février 2018. L'opération, inspirée du modèle new-yorkais, a reposé sur la mobilisation de 1700 bénévoles.

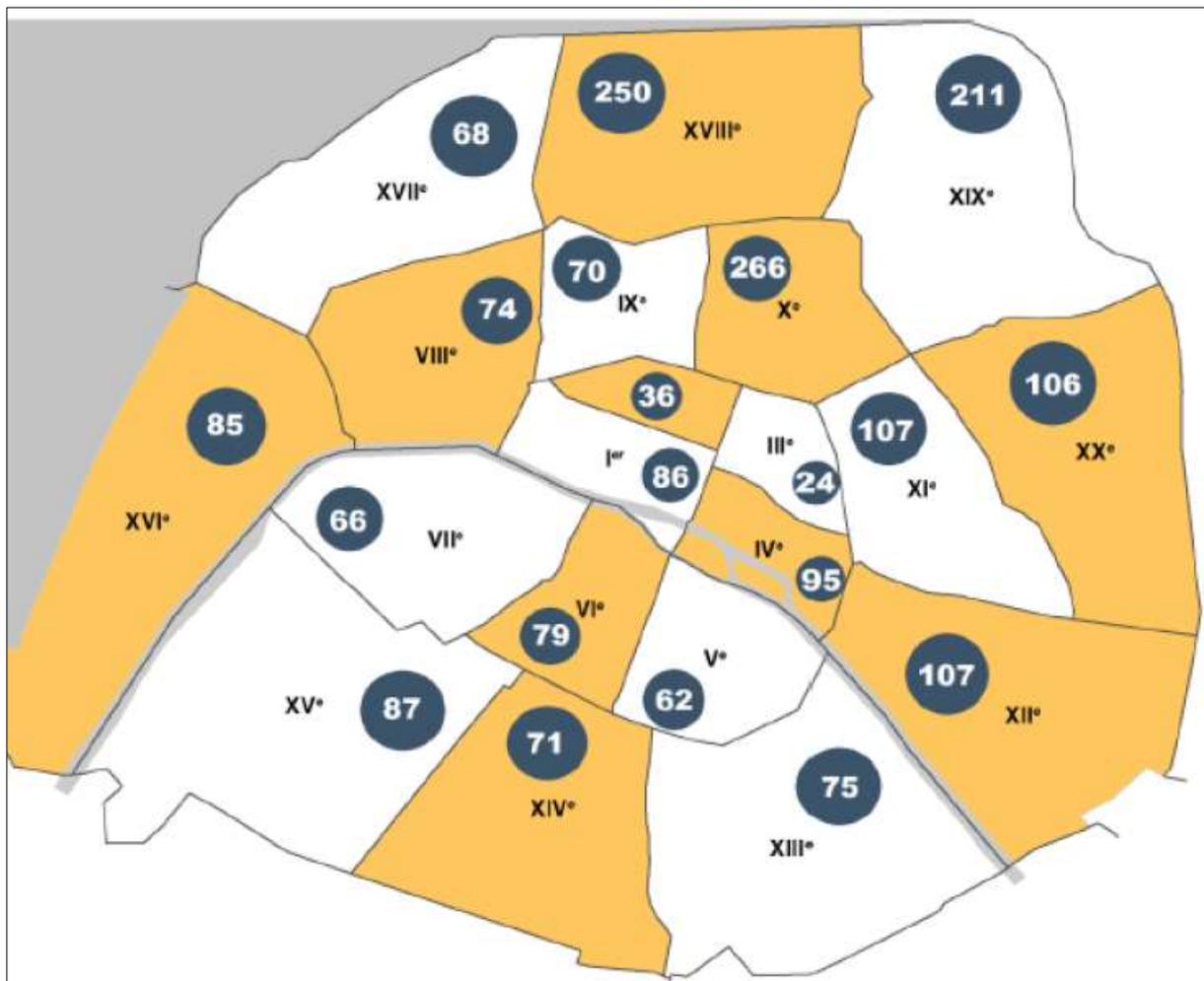
Elle fournit d'abord une photographie précieuse sur la localisation des personnes à la rue sur le territoire parisien. Un questionnaire administré sur la base du volontariat, cherche par ailleurs à appréhender le profil des personnes rencontrées et leurs besoins.

◆ Le nombre de personnes à la rue

Le comptage a permis de rencontrer 2 952 personnes soit :

- 2 025 sans abri dans les rues de la capitale, identifiés lors de parcours organisés dans les arrondissements.

Capture écran 1 : Localisation par arrondissement des personnes rencontrées lors du comptage



Source : Présentation de la Nuit de la solidarité 20 mars 2018

- 738 personnes identifiées par des partenaires dans diverses zones (métro, gares, salles d'attente des hôpitaux parisiens, parkings...).

◆ La typologie des personnes rencontrées

Un quart des sans-abris étaient en groupe

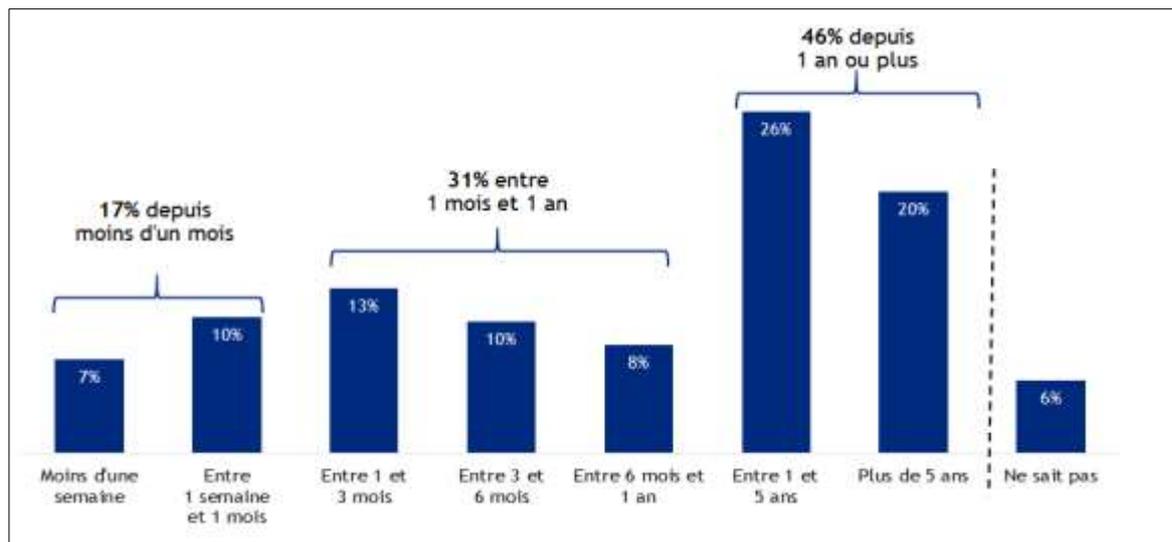
Les personnes rencontrées se répartissaient en trois catégories : 71% étaient des personnes seules, 25 % en groupes (5 personnes ou plus) et 3% des familles.

Les femmes représentaient 12 % des personnes représentées.

◆ L'ancienneté des situations de rue

Près de la moitié des personnes étaient en errance depuis un an ou plus

Graphique 29 : Depuis combien de temps êtes-vous sans logement personnel

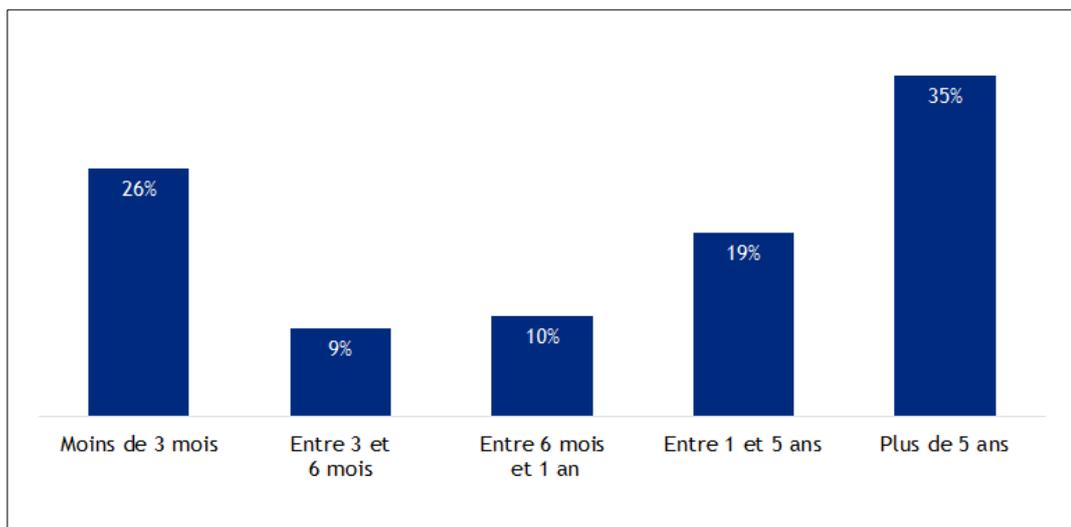


Source : Questionnaire Nuit de la solidarité 2018

35 % vivent à Paris depuis plus de cinq ans et 26 % depuis moins de trois mois

Des flux importants de nouveaux arrivants côtoient des sans abri ayant un ancrage ancien sur le territoire

Graphique 30 : Depuis combien de temps vivez-vous à Paris

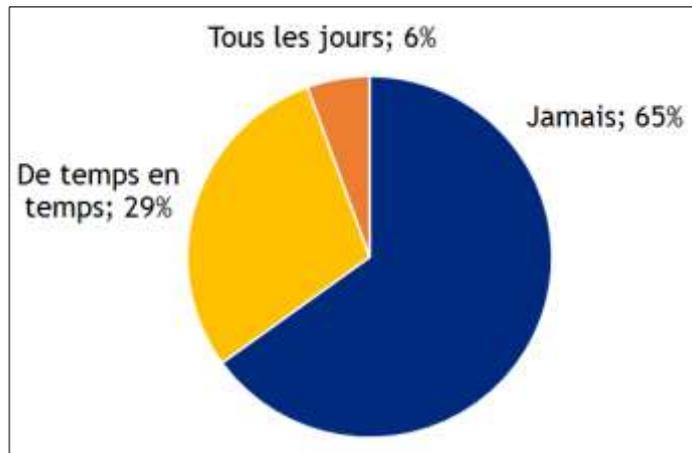


Source : Questionnaire Nuit de la solidarité 2018

◆ Une désaffection à l'égard du 115 alors même que l'hébergement est le premier des besoins exprimés

La désaffection des publics à la rue à l'égard du 115 identifiée par les services du Samu Social de Paris s'est trouvée confirmée par les publics rencontrés lors de la nuit de la solidarité. Les 2/3 des répondants déclarent ne « jamais » faire appel au 115, contre 29 % de temps en temps. Seuls 6% appellent tous les jours.

Graphique 31 : Fréquence d'appel au 115

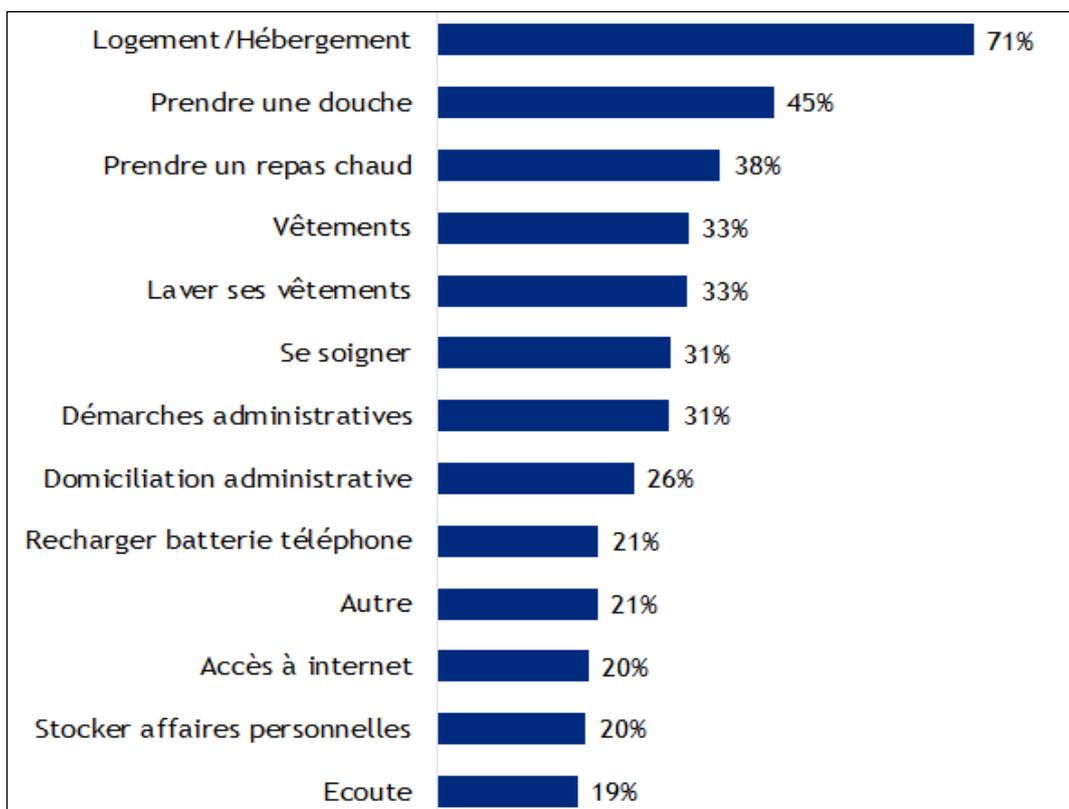


Source : Questionnaire Nuit de la solidarité 2018

Les motifs les plus fréquemment cités de ce non-recours sont la non connaissance de l'existence du 115, le 115 est injoignable et l'absence de réponses proposées (il n'y a jamais de place).

L'hébergement représente la première demande des personnes rencontrées. Les besoins exprimés sont éclairants pour adapter l'offre destinée aux personnes sans abri.

Graphique 32 : De quelles aides avez-vous besoin ?



Source : Questionnaire Nuit de la solidarité 2018

Recommandation 2 : Systématiser les opérations annuelles de comptage des personnes à la rue, dans la dynamique de la première expérience de street count réalisée en février 2018. En publier les résultats en s'inspirant notamment de l'expérience acquise par des métropoles comme Londres et NYC.

2.1.3. Des données préoccupantes

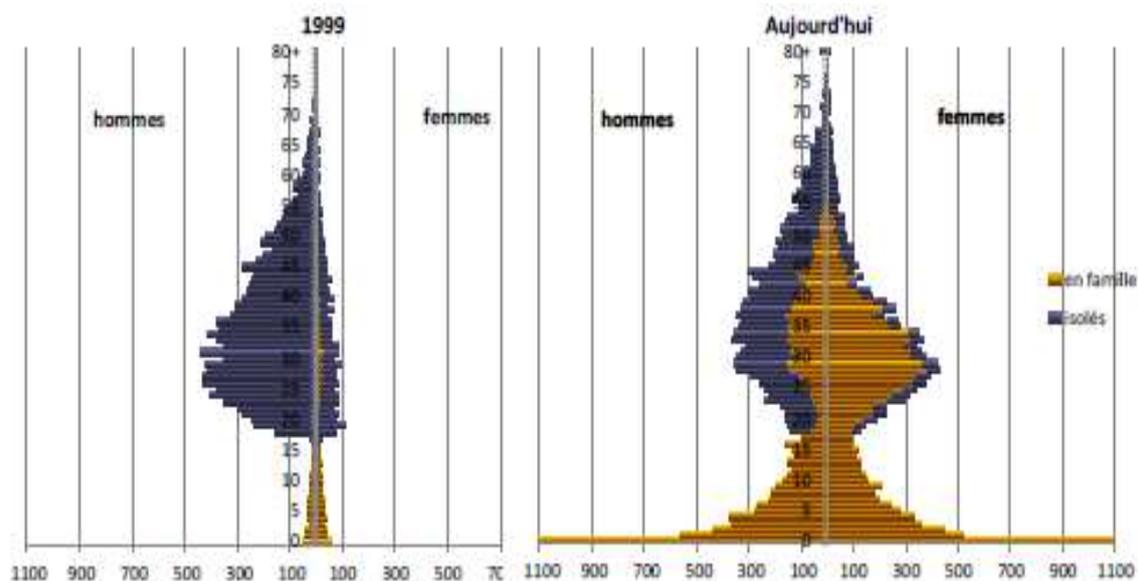
Des études ponctuelles fournissent des aperçus sur les difficultés d'hébergement des publics à la rue, ainsi que sur leurs conditions de vie et de mort.

2.1.3.1. Diversification et rajeunissement des publics

Le profil des usagers a fortement évolué au cours des deux dernières années, dépassant désormais largement le nombre de personnes seules.

Un double phénomène de rajeunissement et de féminisation des publics était perceptible depuis plusieurs années à travers les données relatives aux usagers du 115, ainsi que le met en évidence le rapprochement de la pyramide des âges de ces usagers en 1999 et de 2014.

Graphique 33 : Pyramide des âges des usagers du 115 de Paris en 1999 et en 2014

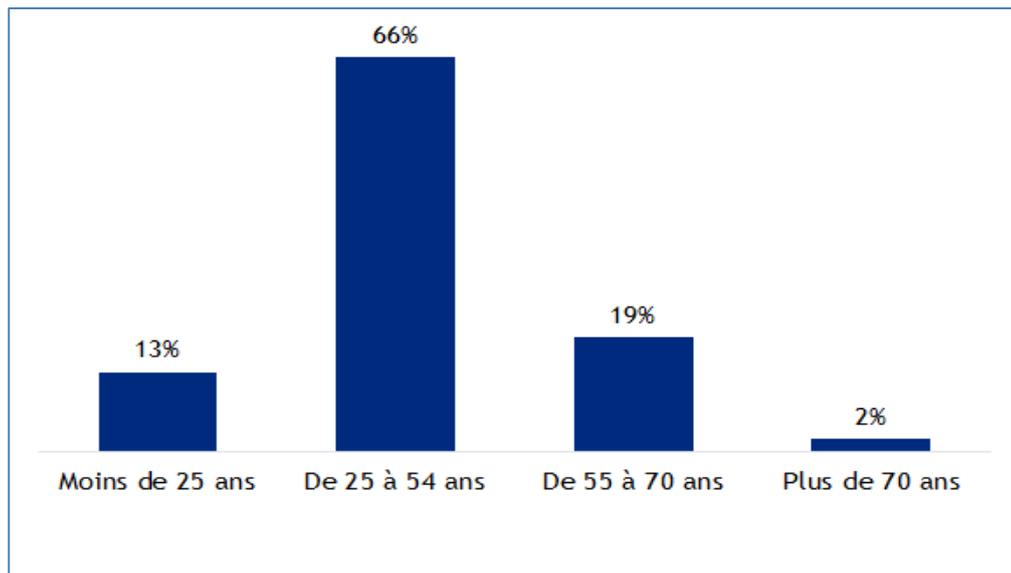


Source : Samu social de Paris

Le parc des centres d'hébergement n'ayant pas évolué à la mesure du phénomène malgré la création de 10 000 places en Ile de France pour l'hébergement des migrants depuis juin 2015, la période récente se caractérise dès lors par une dégradation tendancielle des taux de réponse du 115 aux demandes d'hébergement en particulier ce qui concerne les femmes seules et surtout les familles.

Les résultats du compte sont venues confirmer et actualiser le phénomène : deux tiers des sans abri rencontrés ont entre 25 et 54 ans (21 % ont plus de 55 ans). Les femmes représentaient 12% des personnes rencontrées dans la rue.

Graphique 34 : Age des personnes rencontrées



Source : Questionnaire Nuit de la solidarité 2018

2.1.3.2. L'hébergement en hôtel se pérennise

Face à une pression accrue de la demande, l'offre d'hébergement se caractérise par un recours permanent aux places d'urgence et notamment aux nuitées hôtelières.

Chaque nuit, plus de 16 000 personnes, soit 5 100 ménages environ sont hébergés par le 115/SIAO Urgence de Paris. L'hôtel est la formule la plus pratiquée pour les familles.

Cette solution d'hébergement présente de nombreux inconvénients :

- La localisation des hôtels, majoritairement en banlieue plus ou moins proche n'est pas sans conséquence sur les démarches administratives ou pour la scolarisation des enfants. De surcroît, ces familles sont souvent amenées à déménager d'hôtel en hôtel.
- ses effets apparaissent particulièrement désastreux sur le plan alimentaire et par leur répercussion sur leur état de santé.

Une étude⁸ dite ENFAMS (Enfants et familles sans logement), réalisée en 2013 par le SAMU social de Paris sur les familles hébergées en Ile de France, a été consacrée aux parcours et aux conditions de vie de ces ménages, notamment en termes de santé et du développement de l'enfant. Cette étude estimait la taille de cette population en Ile-de-France à 10 280 familles⁹, soit environ 35 000 personnes en 2013.

L'étude soulignait l'insécurité alimentaire dont souffrent ces familles, et particulièrement les enfants : près de huit familles sur dix et deux enfants sur trois en souffrent.

Ce phénomène concerne plus fortement les familles hébergées en hôtel (dépourvus de possibilités de cuisiner dans les parties communes ou privatives), que celles vivant en CHRS

⁸ L'ENFAM a travaillé au premier semestre 2013, sur un échantillon aléatoire de 801 familles hébergées en Ile-de-France. Ces familles résidaient en hôtel social, en centre d'hébergement d'urgence (CHU), de réinsertion sociale (CHRS) ou pour demandeurs d'asile (CADA). Elles devaient compter un enfant de moins de 13 ans et parler une des seize langues de l'étude, outre le français.

⁹ N'ont pas été incluses dans ce chiffre, d'autres formes de privation de logement : familles vivant en campements ou dans d'autres types d'hébergements institutionnels (centres maternels, résidences sociales, logements transitoires).

(Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) ou CHU (Centres d'Hébergement d'Urgence).

L'étude mettait également en évidence la prévalence de l'anémie chez ces familles où une mère sur deux et un enfant sur trois souffre d'anémie ce qui plaide pour une approche familiale de cette question.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que l'on observe un allongement de la durée dans l'hébergement à l'hôtel. En août 2017, 44 % des familles en hôtel étaient hébergées depuis plus de deux ans.

Ce constat alarmant a conduit à des actions en faveur de l'aménagement de cuisines collectives dans les hôtels et au développement de l'accueil de familles dans les restaurants solidaires du CASVP.

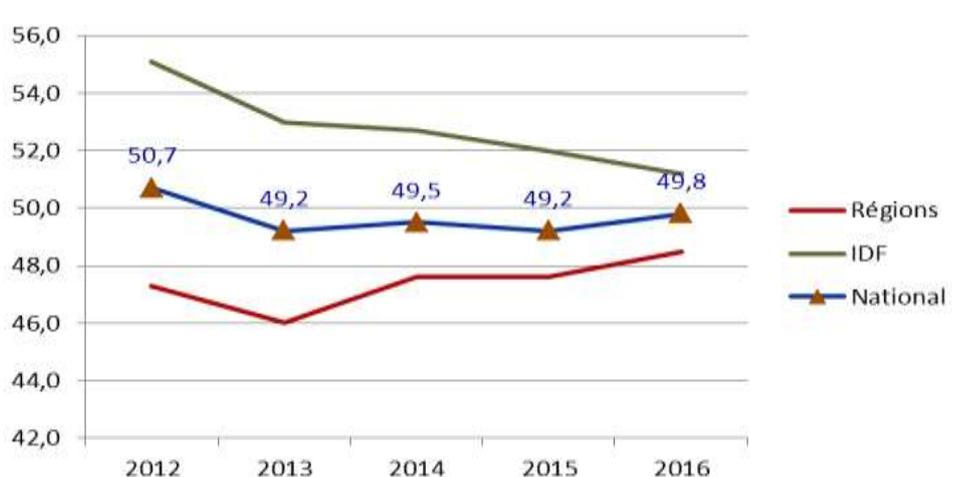
2.1.3.3. La rue : une réalité violente attestée par la mortalité des SDF

Depuis 2012, le Collectif Les Morts de la Rue (CMDR) conduit une étude annuelle visant à recenser les décès des personnes sans domicile et à décrire leurs parcours de vie, leur état de santé et les causes de leur décès.

Celle-ci¹⁰ montre que l'espérance de vie des SDF est de trente ans inférieure à celle de la population générale. L'espérance de vie des personnes à la rue est de 10 ans une fois qu'ils s'y trouvent. Cette durée n'a pas varié depuis 2014.

L'âge moyen au moment du décès (53 ans) est plus élevé en Ile de France que la moyenne nationale qui est de 48 ans. Toutefois, il ne cesse de baisser depuis 2012.

Graphique 35 : Age moyen du décès selon la région et l'année de décès, parmi les SDF



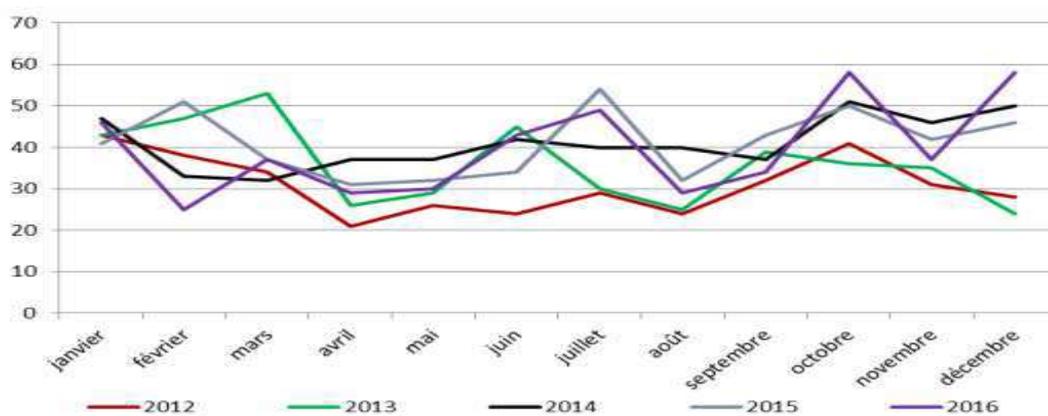
Source : Enquête dénombrer et décrire. Collectif des morts de la rue 2017

Le nombre de décès de sans-abris signalé sur le territoire parisien demeure élevé (130 en moyenne au cours des quatre dernières années, 150 en 2016).

Enfin, les données recueillies sur la mortalité des SDF montrent que celle-ci n'est pas liée aux facteurs de risque climatique. On meurt toute l'année à la rue, avec des pics en octobre, en janvier et aux mois de juin et juillet.

¹⁰ « Dénombrer et décrire -Mortalité des personnes sans-domiciles 2012-2016 ». Enquête dénombrer et décrire. Collectif des morts de la rue Novembre 2017.

Graphique 36 : Mois de survenue des décès de personnes SDF (2012-2016)



Source : Enquête dénombrer et décrire. Collectif des morts de la rue 2017

2.2. Des publics mal connus

Les bénéficiaires des différents dispositifs d'assistance aux personnes à la rue restent mal connus, faute de systèmes d'information conçus pour permettre de les identifier.

2.2.1. Aide alimentaire

On ne meurt pas de faim à Paris. Toutefois, les pouvoirs publics comme les opérateurs disposent d'outils trop rudimentaires pour connaître les bénéficiaires de l'aide alimentaire. De nombreuses aides associatives et citoyennes en direction des migrants, non visibles, restent par ailleurs en dehors des statistiques.

Il semble difficile dans ces conditions de mesurer l'impact de ce dispositif, notamment auprès des publics qui en auraient le plus besoin.

2.2.1.1. Un accès aisé à l'aide alimentaire

L'accès est dit inconditionnel lorsqu'il suffit de se présenter sur un lieu de distribution pour bénéficier d'une aide alimentaire. Lorsque l'accès aux distributions de repas suppose que les personnes accueillies aient été préalablement reçues par des services sociaux et orientées vers ces dispositifs, il est qualifié de « conditionnel ».

L'aide alimentaire distribuée à Paris en 2016 (4 626 377 repas) est majoritairement (70%) soumise à condition :

Tableau 2 : Parts respectives de l'accès conditionnel et inconditionnel pour l'aide alimentaire à Paris en 2016

Restauration inconditionnelle	1 422 830	30%
Restauration conditionnelle	3 192 547	70%

Source : IG à travers les données recueillies auprès de diverses sources (DASES, opérateurs...)

Le mode d'accès varie selon les acteurs et les formes de distribution (restauration assise, petits déjeuners, distribution de colis et repas dans la rue).

- Les acteurs associatifs pratiquent généralement l'accueil inconditionnel tandis que l'accès à l'offre des opérateurs de la Ville est toujours subordonné à la présentation d'une carte d'accès.

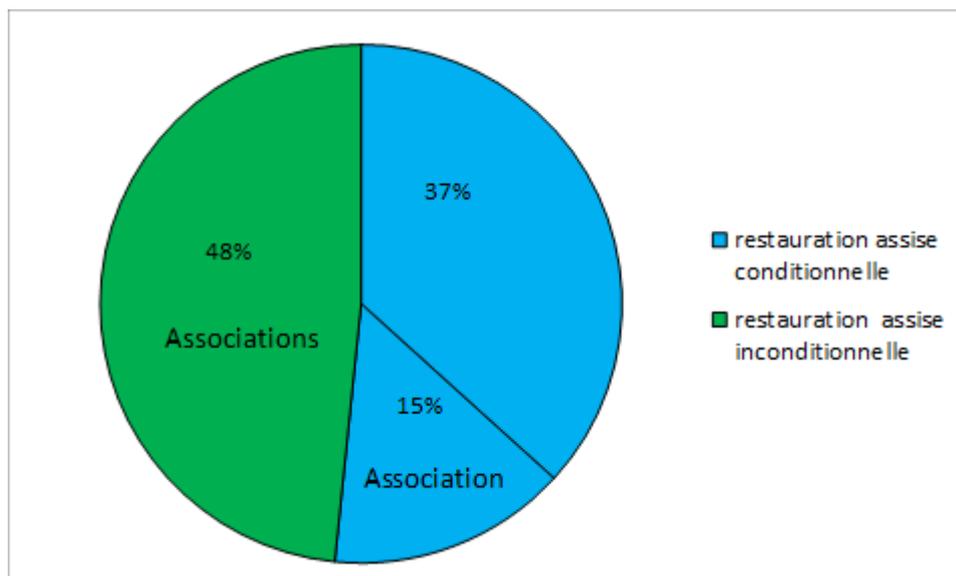
Certains pratiquent plusieurs systèmes : l'accueil est inconditionnel aux camions du cœur, mais il est soumis à condition (calcul du « reste à vivre ») dans la plupart des restos du cœur et à la péniche du cœur.

- La distribution de colis est presque exclusivement subordonnée à la présentation de justificatifs tandis que l'accès aux petits déjeuners et aux repas de rue est généralement libre.
- La restauration assise se répartit pour moitié entre les deux modes d'accès.

L'accès aux sites des opérateurs de la Ville (restaurants solidaires, restaurant Santeuil) est conditionné à la présentation d'une carte. Cependant, les conditions d'accès aux restaurants du CASVP sont très souples et privilégient l'accueil du public le plus large.

L'offre associative (63 % du total) est majoritairement inconditionnelle. Au total, les conditions d'accueil à la restauration assise se présentent comme suit :

Graphique 37 : Conditions d'accueil dans la restauration assise



Source : IG à travers les données recueillies auprès de diverses sources (DASES, opérateurs...)

2.2.1.2. Des bénéficiaires mal connus

Les systèmes d'information des opérateurs, très rudimentaires, ne permettent ni la connaissance exacte du nombre de repas distribués, ni les profils des bénéficiaires. La méconnaissance des publics s'observe au CASVP mais également dans le secteur associatif.

◆ Les approximations sur les volumes distribués

Sur le terrain, la distribution de masse s'adapte au flux de fréquentation. C'est la consolidation des informations qui demeure insuffisante

Les chiffres de fréquentation des restaurants solidaires fournis aux rapporteurs ne sont pas vraiment stabilisés. Des distorsions importantes dans les chiffres transmis à l'Inspection ont été constatées selon les sources :

- L'« état des lieux de l'aide alimentaire » réalisé par la DASES fournit des chiffres de **repas servis par semaine** pour chacun des 9 restaurants solidaires du CASVP. Extrapolés sur une année par les rapporteurs, ces chiffres font apparaître une activité globale de **562 100 repas** (480 480 repas servis en 2016 et de 81 620 colis distribués le samedi pour le repas du dimanche),
- Le CASVP, au mois de mars 2017, a fourni une estimation de son activité 2016 à 386 880 repas assis et 64 480 colis distribués le samedi pour le repas du dimanche, soit une activité globale de 451 360 repas, en retrait de 20 % par rapport au chiffre précédent de la DASES. C'est cette estimation qui a été retenue par l'IG,
- C'est finalement le chiffre global de 343 776 repas et de 58 076 colis servis ses restaurants solidaires pour l'année 2016 qui a été donné comme définitif.

Le nombre total de repas servis par le CASVP au titre de la restauration solidaire et sociale s'établit ainsi à 530 155 repas en 2016.

Interrogé par les rapporteurs sur l'importance de ces écarts, le CASVP a admis qu'ils résultent d'un comptage entièrement manuel et d'une consolidation faisant intervenir plusieurs services, et déclare « ne pas disposer à ce jour d'outils statistiques suffisamment précis pour mesurer la fréquentation dans les restaurants solidaires ». Les chiffres communiqués à l'Inspection constituent ainsi une « moyenne » ce qui explique qu'ils puissent sensiblement différer selon les documents émanant de cette structure et des dates auxquelles ils ont été élaborés.

Les cartes d'accès du CASVP (ni magnétiques, ni équipées de puces) ne garantissaient pas un comptage rigoureux, ni la traçabilité des pratiques. Le CASVP prévoit de déployer un nouvel

outil avec des cartes électroniques (ci-dessous) permettant d'avoir un suivi plus précis de la fréquentation.

Figure 8 : Carte individuelle d'accès du CASVP



Source : CASVP

Reposant sur un grand nombre de partenaires pour la diffusion des cartes (services sociaux, permanences sociales d'accueil, espaces solidarité insertion, associations et maraudes), le système apparaît perfectible. Une évaluation du dispositif des restaurants solidaires réalisé par le CASVP en 2017 fait apparaître que :

- la fréquentation journalière moyenne des restaurants solidaires s'établit à 1 200 alors que 5 000 cartes d'accès sont délivrées chaque mois aux partenaires.
- la très grande majorité des 188 partenaires ne renvoient pas les informations relatives au nombre de cartes distribuées prévues dans le cadre du partenariat avec le CASVP.

◆ L'insuffisante qualification des publics

La qualification des publics se heurte à la faiblesse des informations collectées. Les cartes délivrées portent la mention « carte individuelle » ou « famille ». Sur ces dernières figure la composition familiale (nombre d'adultes et nombre d'enfants).

Le CASVP a fait appel à un questionnaire pour mieux cerner le profil de ses 9 000 usagers (tranches d'âge, sexe, niveau de revenus et type d'hébergement). Sur la base des 304 réponses (pour près de 9 000 bénéficiaires) qui ont pu être collectées en 2017 il ressort que :

- 74 % des usagers sont âgés de 30 à 60 ans mais la part des 18-30 ans connaît une forte augmentation par rapport à la précédente étude de 2012 ;
- 67 % des usagers se rendent tous les jours au restaurant ;
- 66 % des bénéficiaires déclarent fréquenter d'autres lieux de distribution, ce qui ne surprend guère dans la mesure où les restaurants solidaires ne fonctionnent que le soir.

Dans le secteur associatif, la connaissance des publics accueillis est souvent beaucoup plus rudimentaire :

- les « indicateurs d'Etat » que les différentes associations s'approvisionnant auprès de la BAPIF sont supposés faire remonter chaque trimestre à celle-ci et qui détaillent le nombre de « passages », le nombre de bénéficiaires et le nombre de familles aidées, n'apportent pas un éclairage suffisant car toutes les associations concernées ne procèdent pas à ce retour d'information, pourtant prévu contractuellement;

- faute de système d'information suffisant, les différentes associations connaissent souvent mal le volume de l'aide qu'ils distribuent, et l'anonymat pratiqué par la plupart des acteurs n'est pas de nature à permettre de disposer de données sur le profil des publics,
- les acteurs de l'aide alimentaire confondent souvent les notions de bénéficiaires (au sens de personnes aidées une fois au moins dans l'année ou le trimestre) et le nombre de repas distribués, seul critère vraiment pertinent, car tous les bénéficiaires ne recourent pas aux dispositifs avec la même régularité.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire, un peu moins de 30 000, obtenu en agrégeant les données recueillies par l'ensemble des intervenants sur le territoire parisien (associations, Ville de Paris et CASVP) doit être pris avec précaution.

2.2.2. Les publics des accueils de jour

2.2.2.1. Le principe de l'accès inconditionnel

Qu'ils soient « labellisés » ESI ou non, les accueils de jours offrent dans leur ensemble un accès inconditionnel aux prestations offertes par les structures.

L'anonymat est garanti, même pour les services ou des prestations proposées sur rendez-vous préalables.

La majorité des accueils de jour sont accessibles à tous publics. Cependant, on observe :

- une stricte séparation des sexes : les structures n'accueillent pas simultanément des personnes des deux sexes, sauf lorsqu'il s'agit de familles ;
- des regroupements par communautés ou nationalités. Neuf accueils de jour (3 ESI et 6 accueils de jour hors convention) déclarent accueillir majoritairement des populations issues de la zone hors Union Européenne. L'accueil de jour doit alors veiller à maintenir une certaine forme de mixité des publics en évitant l'hégémonie d'une seule communauté ;
- la spécialisation de certaines structures dans l'accueil de publics spécifiques.

Ainsi, deux ESI accueillent plus spécifiquement les familles (ESI familles (Emmaüs), ESI familles Chemin vert (CASP)). Deux accueils de jour (Halte Femmes et l'ESI Halte Aux Femmes Battues) sont dédiés aux femmes en difficulté.

De même, trois accueils de jour (hors convention) s'adressent aux jeunes en situation d'errance : Permanence accueil jeunes (ANRS), Halte Jeunes 18-25 ans - Pôle urgence et Itinérances (Aurore) et Accueil 15 (Saint Vincent de Paul).

Tableau 3 : Répartition par typologie de publics accueillis

	Tout public	Public spécifiques			Total	
		Femmes	Femmes battues	Jeunes 18 à 30 ans		
Accueil de jour ESI	12	1	1	0	2	16
Accueils de jour hors convention	21	0	0	3	0	24
	33	1	1	3	2	40

Source : IG d'après données des associations

2.2.2.2. Des usagers connus de façon très inégale

La donnée la plus communément utilisée pour rendre compte de la fréquentation est le nombre de passages. Dans leur ensemble, les accueils de jour enregistrent plus de 740 000 passages par an.

Cet indicateur du nombre de « passages » est notamment retenu par le cahier des charges des ESI. S'il reflète la fréquentation des structures au quotidien, il ne caractérise ni le mode de fréquentation (régulier ou occasionnel), ni le motif et la fréquence des visites, ni la période plus ou moins longue de fréquentation de la structure. Les rapports d'activité des ESI fournissent un certain nombre d'informations précises sur le profil et les activités des personnes reçues

Dans les accueils hors convention, la comptabilisation de la fréquentation et des passages repose sur des systèmes plus hétérogènes, avec des indicateurs qui varient d'un opérateur à l'autre.

La fréquentation des accueils de jour n'obéit pas à une logique de stricte proximité : les usagers sont prêts à des parcours importants pour retrouver le lieu qu'ils ont choisi. Les bénévoles des accueils de jour rencontrés dans le cadre des focus groupes font état d'usagers très fidèles dans la durée. Alors même que leurs lieux d'hébergement ont évolué et qu'ils résident parfois hors de Paris, ils n'hésitent pas à y revenir, dès lors qu'une relation de confiance a été durablement établie.

L'existence de ce « noyau d'habités » pose la question du parcours des personnes et de l'efficacité de leur suivi.

2.2.3. Les publics des maraudes

Faute d'outil commun, les données recueillies par les équipes des maraudes bénévoles ne sont pas systématiquement partagées ni exploitées. Par exception, certaines zones, comme le bois de Vincennes, font l'objet d'un partage de connaissance et d'une action concertée entre les différents partenaires associatifs.

Une première enquête flash organisée en 2017 sous l'impulsion du Samu social de Paris constitue un progrès vers la connaissance des publics rencontrés par les maraudes. La Nuit de la solidarité permet de compléter ces données.

2.2.3.1. Les SDF dans l'espace public : l'enquête du Samu social

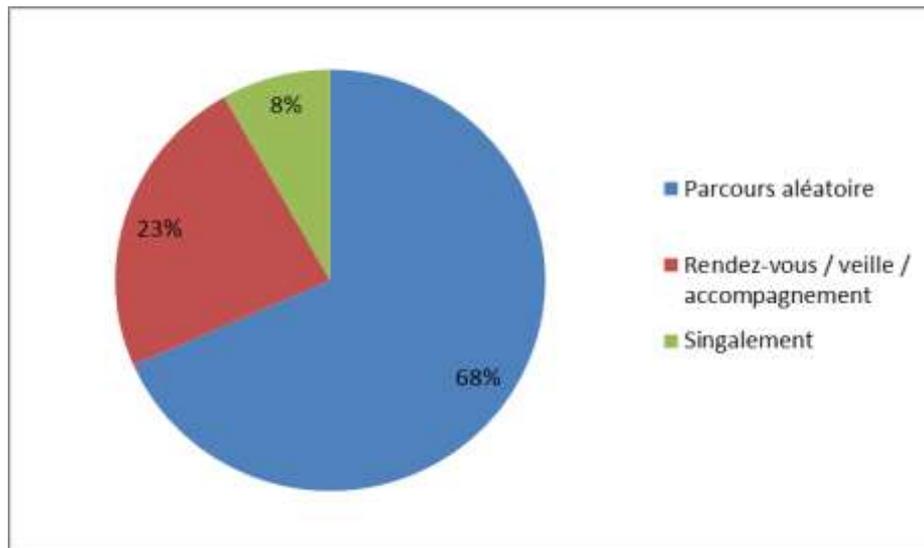
Dans le cadre de sa nouvelle mission de coordination des maraudes, le Samu social de Paris a procédé en février 2017 à une enquête flash destinée à améliorer la connaissance des publics rencontrés dans le cadre des maraudes. Cette opération sera réalisée deux fois par an en périodes hivernales et estivales.

Cette enquête flash vise à récolter des données anonymes pour établir une photographie du public à la rue que rencontrent les maraudes parisiennes. Cette opération n'a donc pas pour ambition d'être exhaustive sur le public parisien vivant à la rue mais de **refléter le public au contact des maraudeurs professionnels et bénévoles parisiens**. Les éléments de connaissance apportés par cette enquête couvrent le parcours, les demandes et les réponses qui leurs sont apportées, des personnes vivant à la rue. Elle a mobilisé l'ensemble des MIS, des MEO et plusieurs maraudes bénévoles, couvrant ainsi une large part du territoire parisien. Elle est éclairante sur l'activité des maraudes.

La plupart des rencontres (81 %) ont lieu dans l'espace public, les autres dans le métro et divers autres espaces (tunnels, jardins, gares...).

Les rencontres sont, pour les 2/3, réalisées dans le cadre de parcours aléatoires ce qui démontre l'importance des maraudes qui permettent d'entrer en contact avec des personnes en situation d'isolement. Moins d'un quart de ces rencontres concernent un accompagnement ou un suivi personnalisé :

Graphique 38 : Origine de la rencontre



Le nombre de personnes rencontrées lors de cette enquête flash de février 2017 est important : 872 personnes. Il apparaît néanmoins modeste au regard des chiffres tant du dernier recensement précité de l'Insee qui estimait en 2016 à plus de 2 200 le nombre de personnes vivant à la rue à Paris, que de ceux du count de janvier 2018.

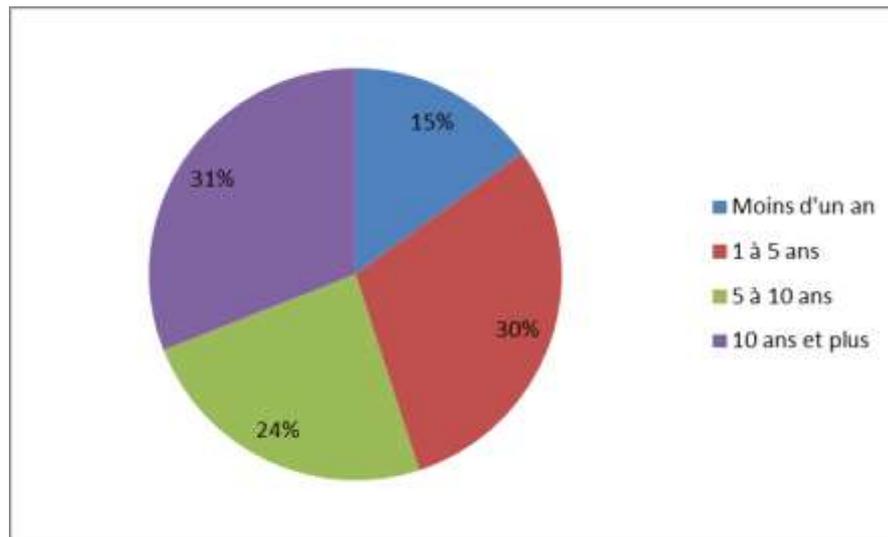
Le public des maraudes ainsi identifié se compose pour l'essentiel (93 %) de personnes isolées. Il s'agit pour les 4/5 d'hommes seuls. Le nombre de familles (97 personnes dont 47 enfants), n'est pas négligeable.

30 % des personnes rencontrées sont de nationalité française et presque autant sont issues de pays de l'UE. La composition du ménage influe fortement sur l'origine des personnes : les couples et les familles sont davantage composés de personnes étrangères alors que la répartition entre français et étrangers est plus équilibrée pour les adultes isolés.

L'enquête flash apporte trois informations préoccupantes :

Elle témoigne de **l'allongement de la durée de vie à la rue**. En dépit de la part importante de ménages connus, les parcours d'errance dépassent les 5 ans dans la plupart des cas (55 %). Ceci témoigne de l'importante précarisation des personnes rencontrées et de l'impact limité des dispositifs de socialisation et d'hébergement. Les maraudes ne semblent pas orientées vers les publics de migrants.

Graphique 39 : Durée du parcours d'errance

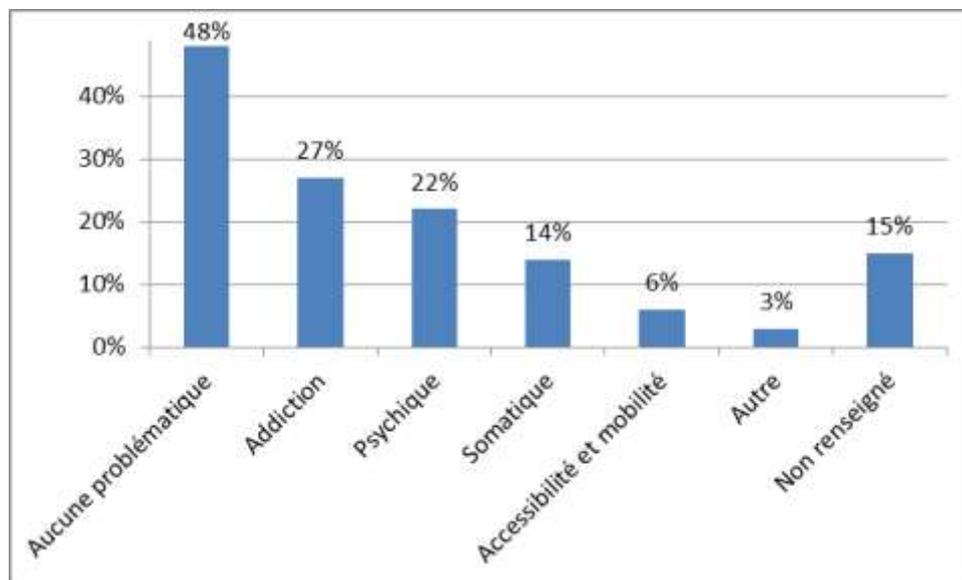


Source : Samu social de Paris - Comité de pilotage des maraudes

L'importance des problématiques de santé (addictions diverses et problèmes psychiques) ressort avec force. Un sans abri sur deux déclare avoir des problèmes de santé

Moins de 50 % des personnes rencontrées n'ont aucun problème de santé déclaré ou repéré lors de la maraude (graphique ci-dessous).

Graphique 40 : Problématique de santé

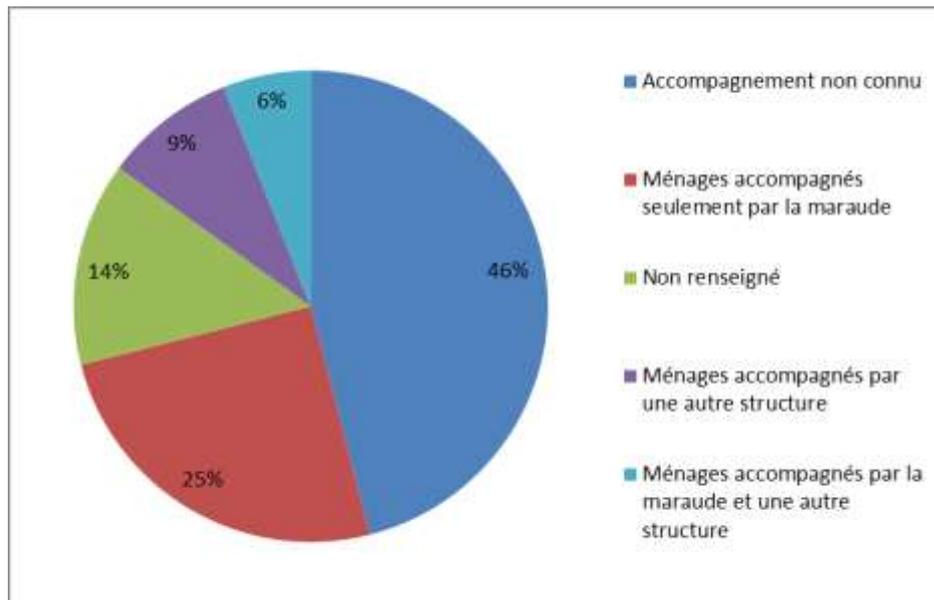


Source : Samu social de Paris - Comité de pilotage des maraudes

Ces éléments sont confirmés par les données recueillies lors de la nuit de la solidarité : près de la moitié des personnes ayant répondu déclaraient avoir des problèmes de santé et 60% être sans couverture médicale

L'enquête révèle des incertitudes sur l'existence d'un accompagnement des personnes en situation de grande exclusion : un quart des ménages déclare n'avoir pas d'autre accompagnement que la maraude. Même lorsque les ménages sont connus, il ne semble pas toujours aisé de déterminer la nature de leur accompagnement. Ceci interroge l'efficacité des divers dispositifs de prise en charge de ces publics et leur capacité à s'articuler avec les maraudes.

Graphique 41 : Accompagnement des ménages



Source : Samu social de Paris - Comité de pilotage des maraudes

La répétition biannuelle de cette opération par le Samu social devrait permettre d'affiner la connaissance du public rencontré par les maraudes.

2.2.3.2. Les sans abri dans le métro

Le métro est pour de nombreux Parisiens le lieu par excellence où ils se trouvent confrontés au phénomène de la grande exclusion, à travers la présence de personnes mendiant ou dormant dans ces espaces. La multiplicité des sollicitations laisse imaginer une forte présence de SDF.

La Régie évalue à 300 personnes les sans-abri qui vivraient en permanence dans les souterrains du métro et du RER, particulièrement concentrés dans certaines stations situées à proximité des gares et de commerces (Gare du Nord, Nation, Auber, Gare de Lyon...).

Depuis 1994, la RATP s'est dotée d'un service de maraude. 90 agents sont exclusivement dédiés au sein du « Recueil social » patrouillent 24 heures sur 24 et sept jours sur 7 dans le métro pour proposer des solutions alternatives aux personnes rencontrées.

Par ailleurs, la Régie a mis en place plusieurs bus et organise le transport quotidien de SDF recueillis à travers plusieurs circuits, pour amener ceux qui le souhaitent vers un lieu d'accueil et de soins hospitaliers unique dans un centre situé à Nanterre qui comporte également un centre d'hébergement (le CHAPSA) de 300 places. Plusieurs milliers de personnes sont ainsi « transportées » chaque mois.

Lors de la nuit de la solidarité, 377 ont été rencontrées dans les 242 stations de métro et de RER visitées par les équipes de la RATP.

◆ Dans les gares

Les zones à proximité des gares concentrent un grand nombre de sans abri. Ceux-ci sont souvent jeune (37% ont moins de 25 ans) et fréquemment en groupes.

Une équipe a été constituée par la SNCF, dédiée à la maraude dans les gares.

La nuit de la solidarité a identifié 200 personnes dans les sept gares parisiennes ou leurs abords immédiats.

◆ Dans les parkings

Les parcs de stationnement souterrains abritent un nombre croissant de sans abri.

Le SAMU social de Paris expérimente depuis avril 2017 des maraudes nocturnes dans des parkings. Elles ont permis de rencontrer un public qui n'était pas connu de ses services.

Coupées du monde, les personnes concernées perdent rapidement leurs repères, ce qui accélère leur désocialisation.

Lors de la nuit de la solidarité 112 personnes ont été identifiées dans les parcs de stationnement gérés par un seul opérateur de la Ville.

2.2.3.3. Les sans abri dans les bois

Les bois parisiens abritent une population spécifique de sans-abri. L'UASA de la DPSP qui intervient dans les bois parisiens et sur les talus du périphérique, en raison de sa compétence d'ensemble sur le domaine public parisien, a développé une bonne connaissance des implantations de ces SDF.

Le bois de Vincennes compterait en permanence deux cent sans abris. Organisées en campements, plus souvent actifs, les populations correspondent à un profil particulier, moins « déstructuré » que celui des rues. Plusieurs maraudes bénévoles (Secours catholique, Sant Egidio) y interviennent régulièrement, coordonnées par la maraude Emmaüs solidarité.

Le bois de Boulogne, plus difficile d'accès par les transports en commun compte des sédentaires réguliers en moins grand nombre. Il s'agit souvent de personnes isolées les unes des autres. La maraude de l'association Aurore, avec un itinéraire plus large sur l'ouest parisien, est la seule à intervenir dans ce bois.

La première nuit de la solidarité a rencontré 189 personnes dans les zones spécifiques que constituent les bois et talus.

2.2.4. Des outils partagés au service de la prise en charge des publics à la rue à NYC

En février 2017, le maire, B. de Blasio a présenté un plan ambitieux pour « Inverser la spirale de l'exclusion sociale »¹¹. Il vise à diminuer de 25 000 en cinq ans le nombre de personnes hébergées dans des centres et des hôtels.

Une application « *StreetSmart* » (« rue intelligente ») est déployée depuis juin 2017 sur l'ensemble du territoire de NYC. Elle permet deux modes d'utilisation :

- Une application mobile destinée aux maraudeurs ou « canvassers ». Ces maraudeurs, au nombre d'une cinquantaine sont des employés municipaux. L'application, disponible sur téléphone et tablette, est utilisée par les maraudeurs pour leur permettre de géolocaliser les personnes à la rue, de noter les éléments recueillis sur les personnes rencontrées voire d'enregistrer leur conversation si nécessaire. Cette application n'a pas pour but de donner accès aux prestations sociales de la ville (assurées dans la plupart des cas par des associations) mais d'orienter au mieux les interventions des maraudeurs sur le terrain. Ils peuvent ainsi identifier les lieux et les situations où les besoins sont les plus importants.
- L'application web destinée aux travailleurs sociaux de proximité habilités ou « *outreach workers* » leur permet de centraliser dans un *dossier unique* l'ensemble des informations du dossier social des personnes suivies. Elle permet de disposer d'une liste nominative des personnes concernées par les divers programmes d'aide et d'éviter des doublons entre services ou travailleurs sociaux.

La catégorie des « *outreach workers* » comprend des travailleurs sociaux mais aussi divers personnels de santé, dont des psychologues. Ils sont environ 430, au service des personnes sans abri, dont une trentaine d'agents municipaux et 400 employés dans des structures associatives, leur niveau de diplôme varie autant que le type de postes. La ville de NYC, grâce à ses financements, a récemment doublé le nombre d'« *outreach workers* » présents sur le territoire de la ville.

¹¹ «Turning the tide on homelessness ».

L'administration new-yorkaise qui disposait au départ de moyens limités s'est ainsi trouvée renforcée grâce à des outils permettant de maximiser l'efficacité collective, en faisant porter sur effort sur la modernisation des outils à disposition des professionnels,

L'accent a été mis sur la connaissance des publics. Il s'agit de repérer très vite les personnes à la rue pour engager une prise en charge et un relogement rapide.

2.3. Des usagers faiblement associés

La participation des personnes en situation de précarité a fait l'objet de plusieurs textes de loi et le Pacte parisien prévoit de « *développer à tous les niveaux l'expression et la participation des personnes concernées* » (mesure 102).

La participation des personnes en situation d'exclusion revêt des formes multiples, depuis la présence d'usagers dans la gouvernance des structures d'hébergement, la formulation d'avis sur les politiques publiques ou leur représentation dans de multiples instances, nationales ou locales.

2.3.1. Les dispositifs institutionnels de participation

La participation des personnes accompagnées ou accueillies recouvre un nombre significatif d'instances dont le bilan mériterait à lui seul qu'une mission lui soit consacrée.

Sans viser à l'exhaustivité, la présente étude vise à rendre compte de la perception des acteurs impliqués dans ces dispositifs et des usagers rencontrés.

2.3.1.1. La participation au sein des établissements d'hébergement

La loi du 2 janvier 2002 de rénovation et de modernisation de l'action sociale a affirmé les droits des usagers hébergés dans des établissements sociaux et médico-sociaux (personnes âgées, handicapés et personnes en difficultés).

En donnant une place centrale à la personne accueillie, la loi 2002.2 a représenté une véritable rupture. Celle-ci doit pouvoir participer à « *la conception et à la mise en œuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne* ».

Le champ de la participation a été étendu par la loi ALUR du 24 mars 2014 à l'ensemble des établissements et services assurant l'accueil, l'évaluation, le soutien, l'hébergement et l'accompagnement des personnes ou familles ayant recours au service intégré d'accueil et d'orientation (SIAO).

L'affirmation des droits des usagers s'appuie sur sept outils parmi lesquels une charte des droits et libertés, un livret d'accueil et un contrat de séjour. Celui-ci détermine avec l'usager¹², les objectifs de la prise en charge et les prestations d'action sociale ou médico-sociale, éducatives, pédagogiques, de soins et thérapeutiques, de soutien ou d'accompagnement qui seront mises en œuvre.

Les importants travaux d'humanisation réalisés au cours de la période récente dans les CHU et CHRS, en particulier dans ceux gérés par le CASVP, s'inscrivent dans la même logique de respect de la dignité et de l'intimité de la personne. Ils se sont notamment traduits par la transformation de dortoirs en chambres individuelles qui ont fortement amélioré les conditions de vie des usagers. Ils ont été l'occasion d'une réécriture des différents outils prévus par la loi 2002-2.

¹² Conformément à l'article D311 et au décret n°2015-1166 du 21 septembre 2015.

2.3.1.2. Des outils spécifiques au service de la participation

La loi 2002.2 prévoit la mise en place de conseils de la vie sociale (CVS) comprenant au minimum deux représentants des personnes accueillies qui siègent aux côtés de représentants du personnel et de l'organisme gestionnaire de l'établissement.

Le CVS vise l'apprentissage de la citoyenneté à travers l'expression et la formalisation de mandats. Il s'inscrit dans le registre de la démocratie représentative.

Des témoignages d'usagers ou d'anciens usagers rencontrés dans le cadre de la mission se dégagent un bilan en demi-teinte. La qualité du fonctionnement des CVS, souvent formels, semble varier selon les établissements et en fonction de la personnalité des directeurs d'établissement et des représentants des usagers.

D'autres formes de participation sont prévues par les textes : groupes d'expression, organisation de consultation ou enquêtes de satisfaction auprès des personnes accueillies ou prises en charge.

2.3.1.3. La contribution des personnes précaires à l'évaluation des politiques publiques les concernant :

◆ Le CNLE

Le Conseil National des politiques de Lutte contre les pauvretés et l'Exclusion sociale (CNLE) prévu par la loi du 1er décembre 1988 relative au Revenu minimum d'insertion, a été constitué en mars 1993.

C'est une instance représentative des principaux décideurs et acteurs, publics ou privés, impliqués dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En conséquence, ses travaux sont empreints des différentes approches qui traduisent les réflexions et les stratégies des membres qui le composent.

Il a pour mission d'assurer une concertation entre les pouvoirs publics, les associations, les partenaires sociaux, les organismes et personnes qualifiées agissant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les personnes en situation de pauvreté.

Il assiste ainsi de ses avis le Gouvernement sur toutes les questions de portée générale qui concernent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il est consulté par le Premier ministre sur les projets de textes législatifs ou réglementaires et sur les programmes d'action relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a notamment contribué activement, à la demande du Premier ministre, aux ateliers de concertation organisés en amont de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'est tenue en décembre 2012 et qui a abouti à l'élaboration d'un plan d'action pluriannuel.

Le CNLE participe à présent au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre de ce plan, en lien étroit avec l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Le CNLE est particulièrement attentif à ce que les politiques de lutte contre l'exclusion et la pauvreté s'inscrivent bien dans une stratégie globale et transversale, appréhendant tous les leviers d'action sur lesquels il convient d'agir. Il considère que l'action publique dans ce domaine doit être multidimensionnelle et multi partenariale et qu'elle doit avoir pour objectif de garantir l'effectivité de l'accès de tous aux droits fondamentaux (droit à l'emploi, au logement, à l'éducation, à la formation, à la santé, à la culture...). Le CNLE veille ainsi à une meilleure prise en compte des situations de pauvreté et des processus d'exclusion sociale dans l'ensemble des politiques publiques, non seulement sous l'angle de la réparation des conséquences de ces difficultés mais également sous l'angle de la prévention.

Il se composait à l'origine de 7 collèges : des représentants du gouvernement, des élus, des associations concourant à l'insertion et à la lutte contre les exclusions, des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations nationales d'employeurs, des représentants d'organismes sociaux nationaux (CNAF, CNAMTS, Pôle emploi, USH...), des représentants membres de droit de comités et conseils intéressés par le sujet ainsi que des personnalités qualifiées et d'employeurs.

En 2012, un huitième collège composé de huit personnes en grande pauvreté a été expérimenté puis officialisé par un décret du 17 décembre 2013, portant à 65 le nombre de ses membres.

Une adaptation des règles du jeu a été nécessaire pour permettre aux membres du 8^{ème} collège une participation effective aux débats:

- Envoi des ordres du jour suffisamment à l'avance pour en permettre l'étude avec l'association en soutien des personnes,
- préparation des séances en binôme et avec l'appui de l'association qui les a présentés,
- la veille de chaque séance plénière mensuelle, le président réunit les membres du huitième collège pour expliciter chacun des points à l'ordre du jour.

L'association des membres du 8ème collège a fait l'objet d'évaluations récentes¹³. Elle a en particulier fait évoluer les mentalités et les langages au sein du conseil, en limitant l'usage de termes techniques ou à de références réservés aux seuls experts.

Créé il y a plus de vingt ans, le CNLE a aujourd'hui acquis une réelle légitimité et une notoriété qui font de lui une instance inter-partenaire reconnue et un espace de dialogue régulier. Il est assez largement maître de l'agenda de **ses travaux qui résultent à 70% de l'auto saisine de ses membres.**

◆ CCNPA et les CCRPA

Le conseil consultatif des personnes accueillies et/ou accompagnées (CCPA) mis en place en 2010, est une instance nationale de participation permettant d'associer les personnes en situation de pauvreté à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Depuis 2011, le dispositif s'est développé à l'échelle des régions. En 2016 toutes les régions étaient dotées d'un CCRPA.

Cette instance est un moyen d'exercer leur citoyenneté, ainsi que l'outil d'insertion et de développement des compétences.

Le CCPA rassemble des personnes en situation de pauvreté, ou l'ayant été (2/3 des participants), et des intervenants sociaux (professionnels de l'action sociale, bénévoles, représentants d'administration, d'organismes ou services de l'État qui représentent maximum 1/3 des participants).

Porté par la Fondation de l'Armée du Salut depuis sa création, ce conseil réunit tous les deux mois à Paris entre 80 et 100 personnes et produit des recommandations sur des sujets directement liés aux politiques publiques de lutte contre la pauvreté (ex: l'accueil hivernal des personnes sans abri; accès au logement, accès aux soins, accès à l'emploi...).

A partir de l'expérience personnelle des participants, les rencontres visent à construire une forme d'expertise collective qui pourra servir de socle de propositions en direction des décideurs des politiques publiques.

¹³ « Evaluation de l'expérimentation d'un collège des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du Conseil National de Lutte contre la pauvreté et l'Exclusion (CNLE) 3 Cabinet Amnyos pour la DGCS. 2013. Bilan de l'animation du collège expérimental des personnes en situation de pauvreté ou de précarité au sein du conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. ANSA juin 2013.

Le CCRPA d'île de France également animé par la fondation Armée du Salut se réunit trois à quatre fois par an, généralement au sein d'une structure d'hébergement de la région. Ces rencontres sont préparées par un comité de pilotage qui organise le déroulé de la journée du CCRPA (ordre du jour, choix des techniques d'animation adéquates et des supports de présentation, etc.). Le comité de pilotage ainsi que les journées du CCRPA fonctionnent sur le principe « d'entrée/sortie » : chaque participant est libre de venir selon ses envies et ses motivations sans pour autant être dans une dimension d'engagement. Les participants sont, pour une grande majorité, les personnes accueillies ainsi que des intervenants sociaux, en respectant la proportion 1/3 (professionnels) - 2/3 (personnes accueillies).

Les thèmes suivants ont été retenus en 2016 et 2017 : les violences conjugales, l'interculturalité, les valeurs de la République, le contrat de séjour, l'accompagnement des femmes en situation de précarité.

◆ La multiplication des instances prévoyant la représentation des personnes accompagnées

Un rapport récent du haut conseil du travail social¹⁴ insiste sur la multiplication des sollicitations et la nécessité de travailler à des modalités de participation appropriées.

Le mode de travail de ces instances soulève des questions pratiques : la durée des mandats lorsqu'il porte sur plusieurs années ne s'avère pas adaptée à la condition précaire des personnes à la rue. De fait, on relève que la majorité des délégués nationaux au CCPA sont sortis de la rue (six sur huit sont en logement social).

La disponibilité et les compétences voire la professionnalisation que nécessitent la préparation des séances de travail et la lecture de textes souvent techniques n'est pas à la portée de toutes les personnes en situation de rue. Un noyau de « super délégués » devenus des spécialistes de la participation se retrouve dans un grand nombre d'instances et participe à l'évaluation de dispositifs de lutte contre la grande exclusion qu'ils ne connaissent plus au quotidien. Un élargissement du nombre de représentants contribuerait à limiter ce phénomène.

Les personnes rencontrées dans le cadre de la mission pointent le risque d'une dérive, la logique institutionnelle prenant le pas sur le souci d'expression des personnes en situation de précarité. Ils soulignent la fragilité à laquelle les expose la fréquentation de responsables importants (ministre, élus locaux, directeurs..) et l'absence de perspectives proposées à l'issue de leur mandat.

La multiplication des instances dans lesquelles les représentants des personnes accompagnées sont appelés à siéger doit appeler à une certaine vigilance aussi bien pour la qualité de la représentation (cumul des mandats) que pour préserver les personnes concernées d'un excès de sollicitations et d'une forme de surexposition. Les enjeux de l'injonction participative récente mériteraient d'être envisagés, non seulement pour les institutions mais aussi du point de vue des personnes accompagnées et de leurs délégués.

¹⁴ « La participation des personnes accompagnées aux instances de gouvernance et à la formation des travailleurs sociaux » - 2017.

2.3.2. Des pratiques encore limitées de concertation/ participation des usagers

Les personnes développent une véritable expertise d'usage sur les dispositifs. Celle-ci est trop rarement sollicitée dans le cadre de mécanismes de participation.

2.3.2.1. Les SDF dépendent pour leurs besoins les plus élémentaires des dispositifs d'aide

Comme tous les Parisiens, les personnes à la rue doivent se nourrir, assurer une certaine hygiène et un maintien de soi, trouver des occupations et des lieux sécurisés pour passer la journée, puis des lieux pour dormir. Ils développent ainsi une économie de « la débrouille ».

La journée des personnes à la rue est occupée par un ensemble d'activités qui nécessitent des choix successifs. Leur vie s'organise autour de ces microdécisions et d'informations qu'ils doivent actualiser en permanence (si je vais déjeuner à tel endroit, je pourrai me rendre à tel accueil de jour qui est ouvert ce jour-là). Ces diverses activités induisent une forte mobilité, les services fréquentés pouvant être très éloignés les uns des autres.

Aux antipodes des représentations d'un clochard sédentarisé, la vie du SDF se caractérise par une itinérance active et épuisante. La figure ci-dessous illustre de façon concrète les multiples activités qui émaillent la journée d'un SDF

Figure 9 : La journée d'un « SDF »



Source : « Simple comme bonjour » Livret édité par Entourage

Cette forte mobilité tient à des choix individuels, à l'inégale couverture du territoire et à l'écart entre les lieux d'hébergement et les lieux d'accueil et de suivi.

Les lieux de distribution alimentaire ne sont pas toujours à proximité des lieux d'hébergement. Ainsi, les nombreuses personnes logées à l'hôtel en banlieue sans possibilité de faire la cuisine se déplacent pour fréquenter les restaurants et lieux de distribution alimentaire de Paris intra-muros. Ainsi, le 5^{ème} arrondissement, particulièrement bien doté en espaces de restauration attire des usagers venus de tout Paris. La géographie des restaurants solidaires est encore loin de couvrir l'ensemble du territoire parisien; le 18^{ème} arrondissement par exemple n'en compte encore aucun.

Les rapporteurs ont aussi pu constater que les accueils de jour et les bagageries attirent un noyau d'usagers qui réalisent des déplacements parfois importants pour retrouver le lieu avec lequel un lien de confiance avait été noué.

2.3.2.2. Les SDF demeurent faiblement associés aux dispositifs qui les concernent

L'extrême dépendance des SDF à l'égard des différents dispositifs d'aide sociale des SDF pour leurs besoins les plus essentiels devrait impliquer un degré élevé de prise en compte de leur avis. Ils sont en effet, les mieux placés pour déterminer les réponses et modalités d'aides les plus adaptés à leurs besoins. Leur avis est trop rarement recueilli.

La participation revêt plusieurs formes :

- La consultation ponctuelle dans le cadre des enquêtes de satisfaction,
 - L'association aux décisions concernant le fonctionnement quotidien des structures,
 - La participation à l'élaboration de la stratégie de l'association.
- ◆ Des usagers rarement consultés

L'expertise d'usage des personnes accueillies reste insuffisamment sollicitée.

Quelques associations cherchent à connaître l'avis des usagers en tant que « consommateurs » de leurs prestations. Dans le domaine de l'aide alimentaire, on citera l'exemple de la Chorba qui réalise un questionnaire anonyme annuel. Plus récemment, le CASVP a réalisé un questionnaire auprès des usagers des restaurants solidaires. Dans la même optique, Emmaüs effectue des enquêtes pour recueillir l'avis des usagers sur tel ou tel aspect du fonctionnement de ses accueils de jour.

Les enquêtes de satisfaction ponctuelles sont intéressantes pour connaître le profil des personnes fréquentant le service. Toutefois, les participants des focus groupes comme les responsables associatifs interrogés sur ce point soulignent les limites de l'exercice : pour eux, les usagers ne sont pas des consommateurs comme les autres. Il convient de ne pas confondre enquête de satisfaction et participation. Des taux de satisfaction élevés constatés peuvent s'avérer trompeurs, les usagers ayant tendance à donner la réponse qu'ils pensent attendue. Les résultats ne rendent pas compte des personnes non satisfaites, soit qu'elles refusent de répondre, soit qu'elles ne fréquentent plus le lieu.

Les usagers se montrent le plus souvent réticents à répondre à des enquêtes, sauf lorsque elles peuvent déboucher sur des mesures concrètes rapidement perceptibles par eux.

◆ La participation aux décisions concernant le fonctionnement des structures

Certaines associations pratiquent, sans obligation légale, des formes de participation inspirées des CVS institués par la loi 2002.2.

Le Secours Catholique et l'association Aux Captifs la Libération par exemple ont ainsi mis en place des « conseils de maison » dans chacun de ses accueils de jour. Cette instance, réunie tous les deux à trois mois, décide des aspects les plus pratiques de la vie du site telles que le choix des activités ou la décoration.

Ce dispositif a l'avantage d'être souple : les membres du conseil ne disposent pas de mandat et l'ordre du jour est co-construit avec les participants. Un travail de pédagogie reste nécessaire

pour que cette instance fonctionne mieux ; un livret est en cours d'élaboration par le Secours Catholique pour fournir quelques repères de méthode en matière de participation.

Des CHRS du CASVP ont également développé diverses formes d'association des résidents. La participation à l'élaboration de la stratégie de l'association.

L'avis des usagers, pourtant en première ligne pour évaluer la pertinence des dispositifs qui les concernent, est rarement pris en compte lorsqu'il s'agit de la gouvernance ou de la définition de la stratégie des associations.

Ils sont généralement écartés en raison du travail de pédagogie et l'effort important de vulgarisation requis pour qu'une telle démarche soit productive. En effet, les notions évoquées lors de la réunion des bureaux, conseils d'administration ou encore des assemblées générales des associations sont parfois complexes pour des non-initiés.

- a) Très peu d'associations font l'effort d'impliquer les personnes accueillies dans leurs instances décisionnelles.

L'association Aurore a mis en place un Conseil de Vie Sociale Transversal (CVST) composé de représentants des CVS propres à chaque centre d'hébergement et des autres groupes d'expression des usagers de l'association. Animé par le directeur du pôle Accueil Santé Précarité et le vice-président d'Aurore, ce conseil émet un avis et formule des propositions relatives au fonctionnement des services. En raison de la diversité des établissements et services représentés, il concourt à une approche transversale des sujets.

Les discussions s'appuient sur les éléments communiqués par les CVS et les groupes d'expression des divers sites de l'association. Les thèmes discutés sont variés avec, pour exemples : la maintenance technique, l'accès à l'informatique, l'accès à la culture, la circulation de l'information... Soutenus matériellement par l'association (matériel informatique, téléphone, lieu), ces usagers sont élus pour un mandat de deux ans renouvelable, qui s'interrompt à la fin de leur prise en charge par Aurore.

Deux usagers élus par conseil siègent CA d'Aurore où ils représentent les personnes accueillies. Leurs interventions sont préparées en amont au sein du CVST par des échanges autour de l'ordre du jour, des discussions et des explications.

Dans le même esprit, on peut citer les associations Autre Monde et Emmaüs qui accueillent respectivement quatre usagers et une représentante des hébergés dans leur CA. D'autres associations comprennent des personnes anciennement en situation de grande exclusion dans leur CA, pour des raisons historiques propres à l'association ; c'est le cas des Enfants du canal dont le CA est composé pour moitié d'anciennes personnes de la rue ayant participé à la fondation de l'association.

- b) Certaines associations impliquent des usagers dans l'élaboration de leur stratégie, à travers des structures ad hoc

Le Secours Catholique a confié l'élaboration de son nouveau projet associatif à un groupe de pilotage composé à parité par des bénévoles et des personnes accueillies.

L'association Entourage a constitué un « comité de la rue » auquel sont soumises l'ensemble des décisions stratégiques de l'association. Composé de sept personnes actuellement ou anciennement à la rue, le comité se réunit deux fois par mois pour discuter et valider les décisions touchant aux fonctionnalités de l'application Entourage comme les actions engageant la stratégie de l'association.

Les acteurs consultés insistent sur l'accompagnement nécessaire à l'exercice effectif de leur mandat par les représentants des usagers. Une pédagogie est à développer pour décrypter les codes et le jargon parfois utilisés.

En conclusion, les expériences de participation observées dans le cadre de la présente mission permettent de dégager 3 grands enseignements :

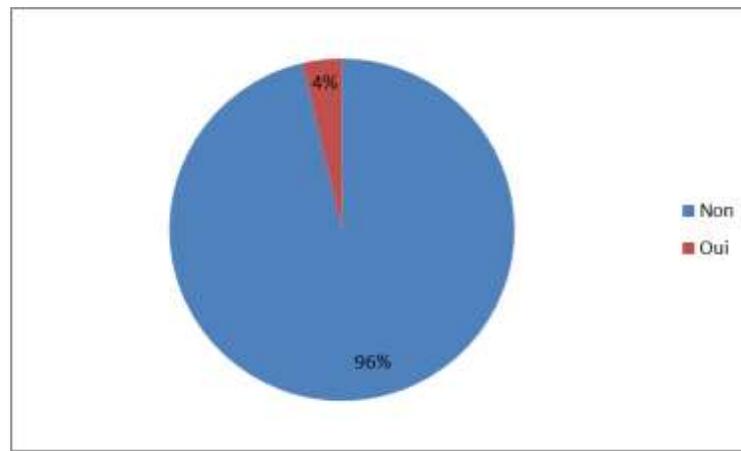
- La participation des plus pauvres nécessite l'espérance d'une décision. Les plus exclus n'acceptent de s'engager que dans la mesure où ils peuvent espérer une concrétisation rapide de la prise en compte de leur avis.
- La participation des personnes accompagnées aux instances change incontestablement le ton et la qualité des débats. Elle implique des aménagements afin de permettre à ces représentants de jouer pleinement leur rôle.
- Il s'agit d'un processus qui demande non seulement du temps pour permettre à la parole de se déployer mais aussi d'inventer des modalités d'échange respectueuses qui ne réduisent pas les personnes à leur seule situation de misère actuelle.

2.3.3. Les usagers ont rarement la possibilité de devenir eux même acteurs des dispositifs de droit commun

2.3.3.1. Un accès limité au bénévolat

La participation des personnes concernées à la mise en place des dispositifs est assez rare, comme l'illustrent les réponses recueillies dans le cadre du questionnaire en ligne : 4 % des répondants s'y déclaraient bénéficiaires ou anciens bénéficiaires. Ces résultats ne sont qu'indicatifs dans la mesure où les personnes en situation de grande exclusion ont un moindre accès aux outils informatiques :

Graphique 42 : Part des bénéficiaires ou anciens bénéficiaires



Source : Questionnaire IG

Les associations font valoir qu'il est souvent délicat, à l'égard des autres bénéficiaires, de faire intervenir un usager en qualité de bénévole au sein de la structure qu'il fréquente lui-même. Il semble préférable que cette intervention ait lieu dans un autre site.

De trop rares exemples d'implication des personnes accompagnées ont été observés. Parmi ceux-ci, la Bagagerie Mains libres dans le 1^{er} arrondissement fait appel à des usagers pour des actions permettant la collecte de fonds : organisation de vides greniers, tenue de vestiaires lors de manifestations à la Bourse du Travail.

L'attitude des anciens usagers eux-mêmes apparaît ambivalente. Pour certains, une telle implication est le moyen de garder un lien avec des personnes confrontées aux difficultés qui ont été les leurs, tandis que d'autres souhaitent « tourner la page » et ne plus être confrontés à des souvenirs douloureux.

Plusieurs formules récentes ont été relevées qui offrent aux personnes en situation d'exclusion l'opportunité de jouer un rôle actif dans les dispositifs.

◆ Des personnes accompagnées devenues bénévoles

L'association Benenova permet à plusieurs dizaines de résidents de centres d'hébergement d'être recrutés en qualité de bénévole.

Des actions de sensibilisation et de formation réalisées dans des centres d'hébergement ont ainsi conduit une cinquantaine de femmes hébergées au sein de la Halte Femme d'Aurore vers le bénévolat.



L'impact de ces expériences est d'autant plus important pour les personnes concernées qu'une première mission de bénévolat conduit souvent vers un engagement durable. Ainsi, 50 % des usagers impliqués dans les actions de Bénénova ont effectué au moins 10 actions de bénévolat et plusieurs d'entre eux sont devenus

des
bénévoles
réguliers
dans des
associations

Dans le même esprit, l'association Asterya, créée en 2014, accompagne la participation et l'engagement citoyen avec notamment une attention spécifique envers l'engagement des personnes en situation de grande exclusion. L'association accompagne par exemple le Secours Catholique pour aider ses usagers à s'impliquer en tant que bénévoles.

2.3.3.2. Des expériences timides de travailleurs pairs

Le dispositif des « premières heures » expérimenté depuis 2011 par l'association Emmaüs puis élargi à d'autres associations (la Chorba, Gaïa...) constitue l'une des formes de participation des usagers les plus abouties. Dans une optique de réinsertion des personnes, il leur permet d'accéder aux chantiers d'insertion selon des modalités adaptées à leur situation dans la limite de 16 heures par semaine. L'association souhaite voir le dispositif élargi aux migrants dans une démarche d'insertion des personnes.

Largement pratiqué dans les pays anglo-saxons, l'emploi d'usagers en tant que travailleurs pairs reste encore timide. Ces usagers apportent leur expertise et sont employés par les associations dans une démarche valorisante de réinsertion. C'est le cas notamment dans le secteur de l'addiction, avec les associations Aurore et Gaïa.

Les travailleurs pairs peuvent également apporter une expertise linguistique. L'association Les Enfants du canal par exemple emploie 20 travailleurs pairs, ce qui représente le tiers de ses salariés. Ils sont impliqués dans plusieurs dispositifs de l'association tels que l'accueil de jour dit « Busabri » ou lors des maraudes en tant que traducteurs auprès des populations roumanophones notamment. D'autres associations recrutent également des personnes parlant les langues les plus représentées parmi les migrants pour aller à la rencontre des personnes dans des campements.

Le sujet mérite d'être exploré. La Ville pourrait réfléchir à l'intérêt d'investir ce dispositif qui permettrait notamment d'organiser une forme de capitalisation des acquis des personnes accompagnées à l'issue de mandats de délégués, en leur proposant une formule de transition.

Recommandation 3 : Explorer comment encourager les expériences de travailleurs pairs.

2.3.3.3. Les personnes en situation de grande pauvreté ne sont pas associées aux instances de concertation de droit commun

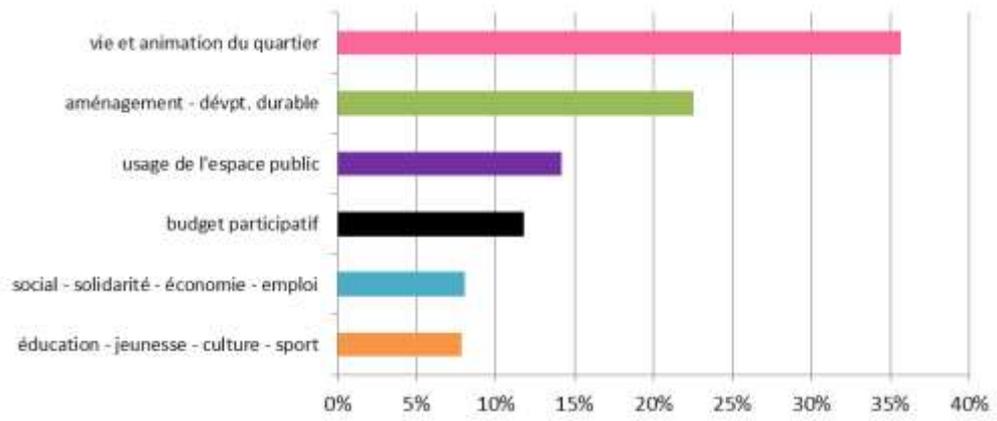
L'exclusion peine à sortir du champ des spécialistes de l'action sociale. Les conseils de quartier connaissent mal ces sujets et sont peu ouverts aux personnes en situation de précarité, même lorsqu'ils habitent le quartier.

◆ Les thèmes traités par les conseils de quartier sont centrés sur la vie du quartier.

Les questions de solidarité occupent une place réduite dans les thématiques abordées, ainsi que le fait apparaître le rapport récent de l'Inspection générale sur les conseils de quartier à Paris¹⁵.

¹⁵ Rapport d'évaluation de l'action des conseils de quartier 6 Février 2017.

Figure 10 : Fréquence des thématiques dans les réunions publiques des conseils de quartier (2015)



Source : Inspection générale, à partir des questionnaires CCQ

On relève cependant (cf. Tome 1 - Par 2-1-1-1 du présent rapport) que nombre des projets de bagageries sont ou ont été portés par des conseils de quartier.

◆ Les personnes accompagnées ne sont pas invitées par les conseils de quartier

Le rapport précité souligne que leur composition demeure très imparfaitement représentative de la diversité de la sociologie des quartiers et qu'« y sont insuffisamment présents les publics éloignés, les jeunes, les personnes sans emploi ou à l'opposé, et pour des raisons différentes, les publics actifs ».

Le fonctionnement des conseils de quartier, marqué par l'omniprésence de certains usagers, notamment de retraités, se caractérise aussi par l'absence des personnes en situation d'exclusion, en particulier s'agissant de SDF du quartier ou des résidents des centres d'hébergement présents sur le territoire

Les responsables des centres concernés sont parfois entendus à la suite d'incidents ou pour lever certaines suspicions. Les usagers eux, ne sont jamais invités, alors même qu'ils sont à part entière des habitants du quartier.

Comme le constatait Loïc Blondiaux¹⁶, Professeur à l'université Paris1 Panthéon-Sorbonne, qui consacre ses travaux aux questions de démocratie et de représentation, « la démocratie participative ne fait pas beaucoup mieux que la démocratie représentative : aucune des deux ne parvient à intégrer les plus pauvres ».

Trop visibles dans l'espace public, invisibles dans les actions publiques et citoyennes, les personnes en situation de grande exclusion demeurent des « inaudibles¹⁷ ».

Leur ménager une place dans la cité constituera l'un des enjeux des années à venir. Des actions concrètes permettent d'y contribuer dès à présent.

Recommandation 4 : Accueillir dans les conseils de quartier les personnes en situation de grande exclusion résidant dans l'arrondissement (notamment ceux des CHRS et des pensions de famille présents sur le territoire concerné).

¹⁶ Intervention à la journée d'étude « Précarité, Participation, Politique » à Sciences Po le 15 décembre 2017.'

¹⁷ « Les inaudibles. Sociologie politique des précaires » Céline Braconnier, Nonna Mayer Paris, Presses de Sciences PO2015-

3. PISTES IDENTIFIÉES ET LEVIERS

Tandis que les institutions peinent souvent à renouveler leur mode de fonctionnement et leurs outils, les Parisiens se révèlent innovants et ouvrent des pistes nouvelles. A cet égard, les attentes exprimées par les bénévoles constituent des messages stimulants.

De multiples initiatives citoyennes inventent des nouvelles façons de faire avec et d'être avec les personnes en situation d'exclusion qui cassent les codes habituels du caritatif.

Les actions engagées dans le cadre du Pacte parisien, comme la stratégie de ville résiliente conduisent à réviser les méthodes et les outils de la solidarité.

Au terme des travaux réalisés, trois thématiques se dégagent pour orienter les politiques publiques :

- la nécessité de mieux **connaître les publics** afin d'être en mesure d'évaluer la pertinence et l'efficacité des dispositifs déployés au regard de besoins de publics de plus en plus divers,
- le besoin de **faire connaître les actions menées** en matière de lutte contre la grande exclusion,
- la poursuite de l'innovation dans les politiques de lutte contre l'exclusion engagée par la Ville en veillant à intégrer les usagers, en opérant les sauts qualitatifs et technologiques nécessaires et en renforçant le soutien aux Parisiens qui s'engagent au service des plus exclus.

3.1. Mieux connaître et comprendre les publics

3.1.1. Une connaissance partagée du sans abris à l'échelle de la métropole parisienne

On l'a vu supra (chapitre 2), les usagers sont mal connus. Le principe d'anonymat et le caractère mouvant de ces publics est souvent mis en avant pour justifier le défaut d'indicateurs sur le profil des usagers.

La dénomination générique d'exclusion enferme sous une même étiquette sommaire des hommes et des femmes aux destins très divers : les migrants, souvent jeunes et qualifiés, ne sauraient être confondus avec les SDF, que des ruptures de vie successives ont conduit vers la clochardisation. Les parcours migratoires des personnes venues d'Afrique ou d'Afghanistan n'ont rien à voir avec les rotations saisonnières des populations Rom, très visibles sur l'espace public en raison de leurs activités de mendicité.

Ces publics différents appellent à l'évidence des réponses différenciées et adaptées.

La connaissance des publics devrait ainsi constituer le chantier prioritaire des prochaines années pour cerner la réalité des besoins, juger de la pertinence des dispositifs et adapter les réponses. En raison de la mobilité des personnes concernées, c'est à l'échelle métropolitaine que ces réflexions sont à mener.

A l'échelle de la métropole, si les sources d'informations sont multiples, elles sont rarement publiées et soulèvent des questions de méthode. Il n'existe pas aujourd'hui de lieu unique rassemblant les données sociales, contribuant à les remettre en perspective, favorisant leur appropriation par tous les acteurs, et les intégrant ainsi au pilotage des politiques publiques et à l'évolution des pratiques.

Le Pacte de lutte contre la grande exclusion prévoit (mesure 105) la création d'un « Observatoire francilien des personnes à la rue ou hébergées, » regroupant les données de tous les acteurs. Il traduit le besoin de consolidation et de partage d'éléments de connaissance épars, ainsi que leur remise en perspective à une échelle plus large que le seul territoire parisien.

Un Observatoire Parisien de l'Insertion et de la Lutte contre l'Exclusion (OPILE), co-animé par l'APUR et la DASES a été créé sous la précédente mandature, avec pour mission de permettre une connaissance plus fine des phénomènes de pauvreté et de précarité sur le territoire parisien, dans une perspective d'aide à la décision. Présidé par l'adjointe en charge des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugiés et de la protection de l'enfance, il réunissait l'Etat, la Caisse d'allocations familiales, des élus et des associations et des personnalités qualifiées.

La DASES (mission études et observatoire) et l'APUR étaient en charge de la base de données et du programme annuel d'activités, sous l'égide d'un comité technique composé notamment de chercheurs, d'institutionnels et de représentants du monde associatif.

Si les travaux d'actualisation des bases de données sur les personnes en situation de précarité réalisés par l'APUR se sont poursuivis, le rythme des publications s'est peu à peu tari au cours des dernières années, de sorte qu'il manque un lieu de référence et d'harmonisation des informations qui produirait des publications à un rythme annuel avec des publications intermédiaires trimestrielles sur le modèle du CHAIN britannique ou de l'observatoire du logement à Paris de l'APUR.

L'OPILE mérite ainsi d'être réanimé et sa vocation élargie à la métropole.

Son comité de pilotage réunirait au-delà des services concernés de la Ville (DASES, CASVP) et de l'Etat l'ensemble des acteurs et des chercheurs de ce champ (APUR, Observatoire du Samu social, Observatoire de la DRIHL ; FAS, CAF, et chercheurs reconnus du champ). Il fixerait un programme de travail annuel et piloterait les études à mener.

Il s'agirait en effet de

- mettre en commun, partager les données et études de l'ensemble des acteurs du secteur et de l'APUR sur les questions de grande exclusion et produire des publications de référence sur le sujet ;
- situer dans une perspective métropolitaine les données et politiques relatives au sans abris en matière de grande exclusion ;
- mieux articuler les politiques publiques d'action sociale et les travaux de recherche en matière sociale sur le territoire parisien en associant les acteurs du secteur (Observatoire du Samu social de Paris, SIAO insertion, FAS, observatoire DRIHL, observatoire de la DASES, etc...).

Parmi les productions possibles, pourraient être envisagés :

- la publication régulière des chiffres du sans abris à Paris et dans la métropole, issus des opérations régulières de comptage, sur le modèle du *CHAIN* britannique
- la constitution d'une base documentaire disponible sur internet (rattachée au site de l'APUR)
- le bilan des grands plans parisiens (Pacte de lutte contre la grande exclusion, plan de mobilisation en faveur des migrants)
- l'organisation d'une journée annuelle d'échanges de connaissances et de savoirs, ouverte à tous les professionnels de l'action sociale parisienne
- la tenue de conférences pour les professionnels sur des sujets en lien avec la pauvreté (ex : les budgets de référence, une nouvelle approche de la mesure de la pauvreté).

A terme, l'observatoire aurait vocation à devenir l'observatoire social qui permettrait d'embrasser l'ensemble des politiques sociales locales et d'irriguer tout ce champ.

Recommandation 5 : Réactiver l'observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (OPILE) sous l'égide de l'APUR et en faire un lieu de réflexion réunissant tous les

acteurs à l'échelle de la métropole parisienne. En faire le cadre de référence du partage des données et des publications sur la question de la grande exclusion.

3.1.2. Connaître les usagers des différents dispositifs pour adapter les réponses

Le territoire parisien se caractérise à la fois par une offre exceptionnelle de services à destination des plus exclus et par une méconnaissance des usagers concernés. La connaissance des publics le plus souvent embryonnaire ne permet pas d'apprécier la pertinence des réponses ni de mesurer l'efficacité collective.

a) L'aide alimentaire

L'offre, généralement indifférenciée en matière d'aide alimentaire, repose sur l'idée d'une mixité des publics. Cette hypothèse ne se trouve pas toujours vérifiée et des effets d'éviction de certains profils d'usagers ont pu être constatés.

On ne peut que se féliciter d'une pratique devenue générale pour tous les grands acteurs de l'aide alimentaire de proposer des menus respectant les normes Hallal.

Dans un autre registre, la mixité souhaitée n'est en revanche pas totalement atteinte en ce qui concerne la fréquentation des restaurants solidaires du CASVP. L'enquête récente précitée a mis en évidence une sous-représentation des familles, avec plus de 80 % des cartes familles non utilisées.

Plusieurs pistes sont envisagées par le CASVP pour un meilleur accueil des familles comme l'aménagement d'espaces dédiés au sein des restaurants, et un avancement des horaires d'ouverture pour permettre aux familles souvent logées en banlieue, de dîner avant de regagner leur hôtel, parfois très éloigné. Ces formules visent à s'adapter aux besoins des familles, notamment Rom, qui représentent une forte proportion de celles-ci.

De façon générale, l'allongement du temps de résidence en centres d'hébergement ou en hôtel, doit conduire à interroger la pertinence de l'offre alimentaire actuelle à destination des familles (restauration collective ou distribution de plateaux repas). Les formes d'aide devraient être révisées et diversifiées en faisant de l'aide à la confection de repas un axe majeur.

b) L'accueil de jour

Le parcours des usagers demeure encore mal documenté et des marges de progrès semblent perceptibles au regard de l'hétérogénéité des niveaux de fréquentation (cf. Tome1).

Les données fournies par les accueils de jour non ESI, souvent lacunaires, ne sont pas homogènes. Elles ne rendent généralement pas compte de la file active de personnes effectivement suivies ni des parcours de ceux-ci. La qualification des publics se heurte à l'absence d'harmonisation des catégories.

Un rapport d'activités type et quelques indicateurs simples pourraient être proposés aux associations.

Recommandation 6 : Harmoniser les rapports d'activité des accueils de jour non ESI, afin de disposer de quelques données communes simples sur le profil et les parcours de leurs usagers.

3.1.3. Mieux coordonner les acteurs et soutenir les bénévoles

Plusieurs instances ont été mises en place pour chacun des dispositifs d'aide, visant à une forme de coordination des acteurs.

3.1.3.1. L'aide alimentaire

Les associations du secteur de l'aide alimentaire sont soumises à des contraintes réglementaires et sanitaires accrues (cf. tome 1) auxquelles les plus petites d'entre elles ont du mal à faire face. Les aspects logistiques (véhicules et espaces de stockage permettant de préserver la chaîne du froid) deviennent majeurs. Les rapporteurs ont pu constater sur le terrain combien les conditions d'intervention des bénévoles (souvent âgés) étaient difficiles (installations sommaires, manutention de charges lourdes...).

En avril 2017, un premier COPIL dédié à ce dispositif a permis de réunir les principaux acteurs et des groupes de travail ont été engagés.

L'organisation de groupes de travail thématiques par la DASES visant à associer les acteurs de l'aide alimentaire aux constats et aux propositions à construire pour y remédier a eu pour effet de décloisonner leurs fonctionnements et de développer de nouvelles formes de coopération entre eux. Ce travail de coordination s'étend également aux liens entre ceux qui distribuent et ceux qui récupèrent les invendus dans les commerces, en favorisant les livraisons auprès de petites associations sans moyen logistique.

Des réunions ciblées de certains acteurs ont été organisées en 2018 par la Ville, créant les conditions d'une forte réactivité pour ajuster l'offre alimentaire aux besoins, notamment en faveur des migrants ou à travers la constitution d'un réseau des acteurs de l'aide alimentaire en faveur des tout petits.

La réflexion pourrait être systématisée dans le cadre d'un comité opérationnel autour de trois objectifs : une meilleure couverture des besoins et du territoire, le soutien aux bénévoles et l'évolution des formes de distribution (réduction des repas de rue). La BAPIF, en raison de son rôle pivot dans l'approvisionnement des acteurs associatifs de toute taille, et notamment les plus modestes, pourra y apporter une contribution précieuse.

Recommandation 7 : Poursuivre la démarche de coordination des acteurs de l'aide alimentaire engagée par la DASES en associant l'Etat et l'ensemble des parties prenantes.

3.1.3.2. Les acteurs de l'accueil de jour

Depuis leur création en 1996, un comité de pilotage tripartite composé de représentants de l'Etat, de la Ville et de la RATP, assure le pilotage des ESI et veille à la cohérence d'ensemble du réseau, en encourageant la mise en place de partenariats entre ESI. Un rapport d'activités type permet de disposer d'informations homogènes.

Une meilleure mise en réseau des ESI est sans doute possible, en particulier pour la prise en charge du public migrant, afin d'optimiser l'accueil et l'orientation de ces publics. Des échanges accrues avec les autres accueils de jour (non labellisés) présents sur un même territoire devraient être encouragés.

Les accueils de jour associatifs sont en effet restés en dehors du mouvement de coordination. Le sentiment d'isolement évoqué par les bénévoles rencontrés en est la conséquence. Une mise en réseau avec les autres acteurs au service de la grande exclusion à l'échelle des arrondissements ferait sens.

Recommandation 8 : Dynamiser le réseau des accueils de jour, et en particulier celui des ESI afin d'optimiser l'accueil et l'orientation des publics.

3.1.3.3. Les maraudes : une application interactive partagée

Le secteur est marqué par une multiplicité d'initiatives où se côtoient professionnels et bénévoles.

Une coordination des maraudes s'est peu à peu imposée comme une nécessité. Le mode d'organisation s'est cherché jusqu'à l'unification de la coordination des maraudes en

septembre 2016 sous la responsabilité du SAMU social de Paris, saluée comme un succès par l'ensemble des partenaires. Elle contribue dès à présent à une meilleure connaissance des maraudes et a déjà permis d'optimiser la répartition dans le temps de certaines interventions qui pouvaient être redondantes.

Ce travail se poursuivra avec la réalisation d'une cartographie des parcours par arrondissement qui permettra d'alimenter la réflexion commune sur la couverture du territoire parisien. La charte des maraudes, en cours de révision doit contribuer à unifier les pratiques.

Le saut qualitatif nécessaire pour optimiser l'efficacité collective et réduire et celle des zones blanches passe par la mise en place d'un outil informatique partagé facilitant la remontée d'information et la traçabilité dynamique des maraudes.

Cette application permettrait aux acteurs de terrain, sur la base d'informations partagées et sécurisées sur les publics à la rue, d'ajuster en temps réel leur itinéraire.

Combinée à des éléments de cartographie, elle contribuerait ainsi à optimiser la couverture du territoire et l'efficacité collective des différentes équipes.

Recommandation 9 : Expérimenter avec le Samu social, les services de la Ville (UASA) et les associations volontaires d'une application informatique commune permettant le partage dynamique d'informations des maraudes.

3.1.3.4. Les bagageries

Enfin, une forme de coordination des bagageries associatives qui se développent à partir d'initiatives citoyennes dans les quartiers reste encore à inventer. Le rattachement des bagageries à deux directions différentes (DASES et DJS) empêchait jusqu'à présent de disposer d'une vision d'ensemble du dispositif et contribuait à un certain isolement de chaque association.

Une première réunion de coordination organisée par la DASES et la Fédération des Acteurs Sociaux (FAS) d'île de France en novembre 2017 a mis en évidence l'intérêt des associations concernées pour un partage et une capitalisation des bonnes pratiques.

Les échanges au sein d'un véritable réseau des bagageries permettraient d'abord aux bagageries de mieux se connaître et de soutenir les bagageries en projet, d'autre part de disposer d'indicateurs harmonisés sur leur activité et les publics.

Recommandation 10 : Poursuivre la mise en réseau et l'animation des bagageries associatives engagée en 2017. Conforter le rôle de la DASES dans le suivi de l'ensemble des bagageries et l'harmonisation des outils de suivi de l'activité et des publics, dans la perspective de l'essaimage de nouveaux projets dans les arrondissements parisiens.

3.2. Faire connaître les actions conduites

3.2.1. L'information des Parisiens

Les responsables associatifs et les bénévoles interrogés dans le cadre de l'enquête avaient suggéré l'organisation d'un évènement annuel consacré à la grande exclusion, pour informer les Parisiens sur les politiques et les initiatives mises en œuvre dans le secteur de la grande exclusion. Ils y voient aussi un moyen de motiver les bénévoles déjà engagés à travers une forme de reconnaissance et de mise en perspective de leur activité.

Le vif succès rencontré par les premières journées Paris Capitale Solidaire organisées en novembre 2017 confirme la pertinence de la formule. En entraînant des Parisiens sensibilisés au sujet dans divers itinéraires à travers la capitale, elle leur a permis de découvrir, à travers des centres d'hébergement des accueils de jour ou des services de proximité, une autre géographie de Paris et une vision concrète des actions et initiatives en ce domaine.

Cette action gagnerait à être élargie à un public de Parisiens curieux, mais non encore impliqués dans le bénévolat.

Recommandation 11 : Ouvrir plus largement au grand public les journées annuelles Paris Capitale Solidaire pour faire découvrir aux Parisiens au travers des sites et des rencontres de terrain, les initiatives et les politiques publiques menées en matière de lutte contre la grande exclusion.

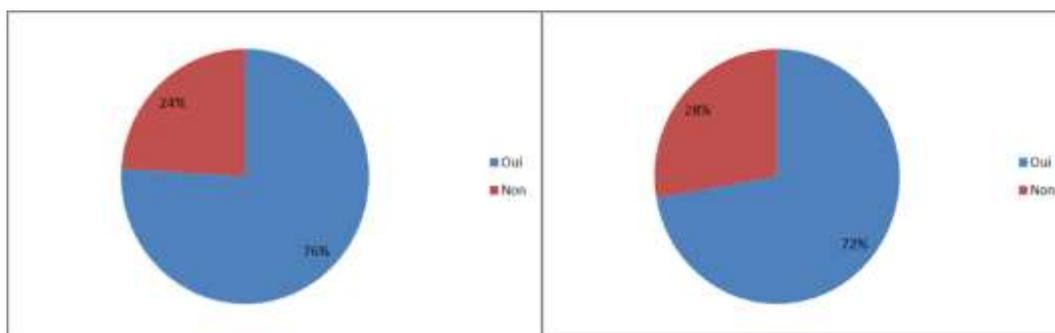
3.2.2. La communication à destination des bénévoles

L'enquête réalisée conduit à réviser certaines représentations et à mieux cerner les besoins des bénévoles.

Elle montre des bénévoles très investis dans leur lieu d'activité et l'association au sein de laquelle ils interviennent. Ils inscrivent rarement leur engagement personnel au sein de dispositifs parisiens.

Les bénévoles manifestent cependant un vif intérêt pour disposer d'informations sur les politiques publiques parisiennes dans le domaine de l'exclusion sociale. Cette attente ne semble pas entièrement satisfaite par les vecteurs actuels d'information mis en place par la Ville.

Graphique 43 : Besoins d'informations à l'échelle de l'arrondissement et du territoire parisien



Source : Questionnaire bénévoles -IG2017

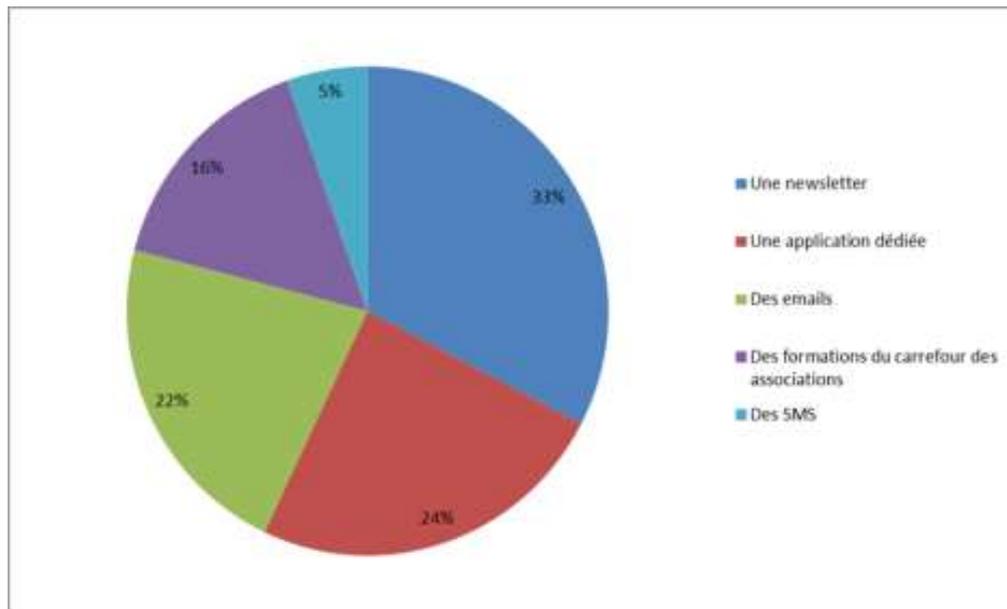
Le besoin d'information est particulièrement marqué pour les politiques publiques menées à l'échelle de l'arrondissement (76 % contre 72 % pour les politiques menées sur l'ensemble du territoire parisien). Ce pourcentage élevé est le reflet du faible niveau de connaissance réciproque des acteurs intervenant sur le même territoire ou sur des problématiques communes.

L'un des apports des diverses réunions de coordination et comités de pilotage organisés par la ville de Paris le plus apprécié, tant par les responsables associatifs que par les bénévoles eux-mêmes, tient à l'occasion qu'ils fournissent de rencontrer et souvent de découvrir d'autres homologues.

Les bénévoles souhaitent être informés de façon privilégiée sur les politiques de lutte contre la grande exclusion (annonce de l'ouverture ou de la fermeture de centres, information sur le street count, publication de chiffres ou rapports importants...).

Interrogés sur le vecteur de diffusion qui leur semblerait le plus adapté pour recevoir ces informations, les bénévoles privilégient les technologies internet. Trois formules sont particulièrement plébiscitées : une news letter, une application dédiée ou des emails.

Figure 11 : Vecteurs de diffusion les plus adaptés



Source : Questionnaire bénévoles -IG2017

Recommandation 12 : Mettre en place une news letter à destination des bénévoles parisiens engagés dans des dispositifs de lutte contre la grande exclusion, accessible sur paris.fr, leur permettant d’être informés sur l’actualité du secteur.

3.2.3. La communication à destination des usagers

Le guide du Paris solidaire est largement diffusé. Très complet, il s’adresse davantage aux acteurs, professionnels et bénévoles du secteur social qu’aux usagers eux-mêmes.

Un outil simplifié permettant de répondre aux questions concrètes des personnes sans abri (« où puis-je déjeuner ce midi ? », « quels sont les bains-douche ou les accueils de jour ouverts cet après-midi ? ») paraît plus adapté.

Il aurait également le mérite de pouvoir être aisément actualisé, quand le guide papier actuel n’est édité que deux fois par an.

Recommandation 13 : Proposer une version resserrée et multilingue du guide « Paris solidaire » à destination des usagers.

3.3. Poursuivre l’innovation dans les politiques en faveur des plus exclus

Le champ de la grande exclusion est l’occasion pour la Ville d’expérimenter de nouvelles façons de concevoir et pratiquer l’action publique : plus transversales, les politiques publiques ne sont plus dans les mains des professionnels du social mais intéressent l’ensemble des Parisiens.

La Ville a mis en place des formes de coordination visant à associer l’ensemble des parties prenantes. L’enjeu est désormais d’aller plus loin dans la modernisation de l’action publique en opérant les sauts qualitatifs nécessaires pour accompagner le désir d’engagement des Parisiens et de permettre sa concrétisation.

3.3.1. Des politiques publiques co-construites avec l'ensemble des acteurs

3.3.1.1. Le pacte parisien et les dispositifs de veille sociale dans les arrondissements

Le temps des politiques publiques menées de façon régaliennes par les seuls services sociaux est révolu. Les politiques de solidarité ne peuvent s'envisager que co construites avec l'ensemble des acteurs. Cette transformation en profondeur ne résulte pas d'abord des contraintes budgétaires mais de l'évidence que seule la mobilisation de l'ensemble des partenaires et des citoyens permettra de « faire système » pour faire évoluer les réalités sociales.

La méthode d'élaboration du Pacte parisien de lutte contre la grande exclusion en est l'illustration. Un travail collaboratif d'ampleur, mené pendant plusieurs mois avec l'ensemble des acteurs du secteur, y compris des usagers, s'est concrétisé en un programme de 106 actions sur lequel douze partenaires publics se sont engagés aux côtés de la Ville.

Signé le 18 février 2015, en présence de 450 personnes représentant les différentes parties prenantes, notamment associatives, le document affirmait l'ambition d' « *impulser une nouvelle manière d'agir collectivement qui décloisonne et coordonne les approches, les réponses et les dispositifs* ».

La mise en œuvre des mesures fait l'objet d'un suivi régulier, un bleu budgétaire réalisant la synthèse des moyens déployés par la collectivité parisienne et de l'avancement des projets. Sa déclinaison donne lieu à la mise en place d'outils de pilotage adaptés aux différents échelons afin de favoriser une articulation entre les acteurs de terrain.

Diverses instances ont ainsi vu le jour dans les arrondissements, dans la logique de la territorialisation de l'action sociale.

L'inventaire réalisé par le SAMU social de Paris témoigne de la variété des pratiques associant les divers acteurs locaux. On relève :

- des cellules de veille sociale (CVS) sont centrées sur les situations d'installation sur l'espace public. Elles ont été mises en place dans six arrondissements (5^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème} et 19^{ème} arrondissements).
- des instances de coordination des acteurs dont le pilotage est le plus souvent assuré conjointement par la coordination des maraudes et la mairie d'arrondissement. Certaines mairies (4^{ème}, 9^{ème}, 17^{ème}) en assurent elle-même le pilotage. Ces instances s'attachent davantage aux situations individuelles.

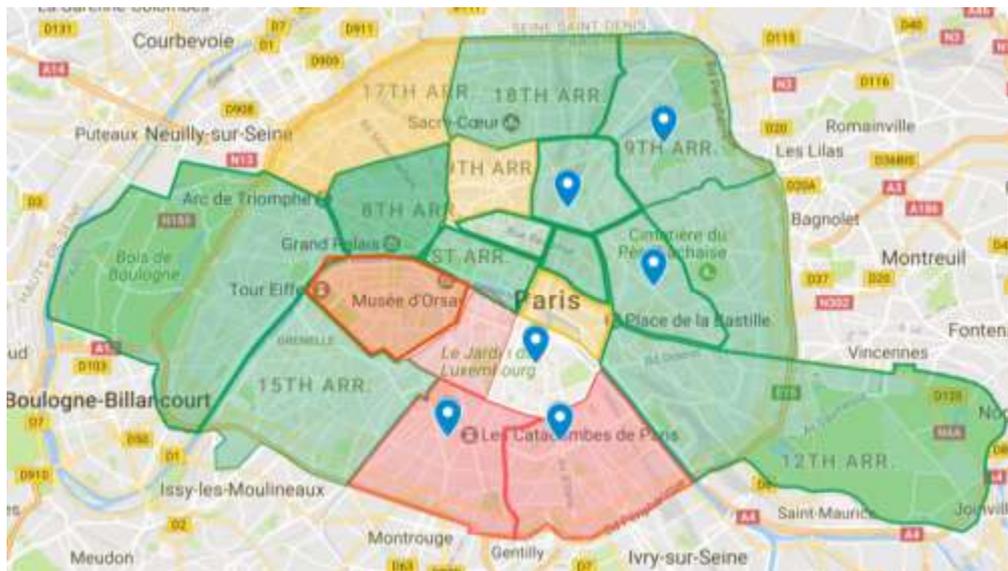
Ces dispositifs de coordination et d'information répondent à un vrai besoin de connaissance réciproque des acteurs. Ils ont permis de trouver de meilleures coopérations entre les différents acteurs, les services sociaux, la justice voire la police.

Tableau 4 : Instances de coordination dans les arrondissements

Coordination CDZ/Mairies	Coordination hors mairies	Cellules de Veille Sociale
1er arrondissement	6e arrondissement	CVS-5ème
2e arrondissement	7e arrondissement	CVS-10ème
3e arrondissement	13e arrondissement	CVS-11ème
8e arrondissement	14e arrondissement	CVS-13ème
10e arrondissement		CVS-14ème
11e arrondissement		CVS-19ème
12e arrondissement		
15e arrondissement		
16e arrondissement	Coordination des mairies	
18e arrondissement	4e arrondissement	
19e arrondissement	9e arrondissement	
20ème arrondissement	17e arrondissement	

Source : COPIL - coordination des maraudes - mai 2017

Figure 12 : Instances de coordination dans les arrondissements



Source : SAMU social de Paris COPIL - coordination des maraudes - mai 2017

La poursuite de l'effort de pédagogie auprès des habitants sur les politiques publiques déployées sur le territoire parisien apparaît nécessaire.

Les maires d'arrondissement rencontrés comme les acteurs associatifs eux même soulignent en effet la faible connaissance réciproque des acteurs présents sur un même territoire et leur difficulté à travailler en réseau. De nombreuses initiatives, dictées par la bonne volonté de citoyens désireux de s'engager et peu au fait des acteurs de l'action sociale, gagneraient selon eux à être orientées vers des dispositifs déjà existants, plutôt que de se traduire par la création de nouvelles associations.

A l'échelle des arrondissements, des conférences thématiques sont organisées depuis 2015 par la FAS, réunissant l'ensemble des acteurs concernés (élus, institutionnels, coordinateurs de maraudes, associations, bailleurs...). Ces conférences sociales de territoires ont rassemblé plus de 1500 participants dans 18 arrondissements. Le succès de la formule jusque-là réservée aux

professionnels et aux responsables bénévoles permet désormais d'envisager leur ouverture aux habitants des arrondissements, selon un format plus participatif.

Recommandation 14 : Informer les Parisiens sur les actions conduites en matière de lutte contre la grande exclusion à l'échelle de l'arrondissement, par exemple à travers des forums leur permettant de répondre à leurs questions et d'obtenir des réponses précises des élus et des services concernés.

3.3.1.2. Intégrer le point de vue des personnes accompagnées dans les dispositifs sociaux

Des pratiques de croisement des savoirs sont engagées au CASVP et à la DASES, en lien avec l'association ATD quart monde. Elles supposent un effort particulier de pédagogie, les usagers étant spontanément réfractaires à entrer en dialogue avec les services sociaux. La relation les renvoie en effet de façon douloureuse à leur situation, aux épisodes difficiles et aux incompréhensions qui ont émaillé leur parcours.

Le CASVP a consacré son séminaire annuel en 2017 à la question de la participation des usagers. Il a permis d'entendre les expériences menées par plusieurs associations et institutions : le conseil régional des personnes accueillies/accompagnées d'Ile de France, le Conseil départemental du Val-de-Marne, la Ville d'Angers, l'association ATD Quart Monde et la Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires (DDCT) de la Ville de Paris.

La sous-direction des interventions sociales du CASVP travaille depuis plusieurs mois sur la question de la participation des personnes accompagnées par les différents services.

Un prestataire a été chargé de recueillir l'avis des personnes accompagnées. Les Parisiens qui ne fréquentent pas les services du CASVP ont aussi été rencontrés afin de leur permettre d'exprimer leurs attentes à l'égard des services chargés de l'action sociale, et la raison pour laquelle ils ne les fréquentent pas.

Un groupe de travail a été constitué, chargé de proposer des pistes pour développer la participation :

- celle des personnes accompagnées elles-mêmes, afin de rechercher leur adhésion et de les rendre actrices de leurs projets ;
- la participation à des actions collectives ouvertes aux habitants et aux acteurs de proximité qui ont pour objectifs de créer du lien social, de construire une dynamique de groupe, pour intégrer les personnes fragilisées et viser l'autonomie ;
- l'association des usagers au fonctionnement des services, pour interroger en continu leur adaptation aux besoins de tous.

Ces réflexions ont été soumises à un groupe-miroir de personnes accompagnées qui a formulé de nouvelles préconisations. Celles-ci seront intégrées dans le projet en cours d'élaboration.

Le thème de la participation est ainsi au cœur du projet de l'action sociale de proximité qui vise à réinterroger les pratiques. Porteuses de profonds changements, de telles initiatives méritent d'être encouragées et développées.

Recommandation 15 : Développer les expériences de croisement des savoirs entre travailleurs sociaux et personnes accompagnées engagées par les services sociaux de la Ville.

3.3.1.3. La déclinaison de la stratégie transversale de Paris autour de la résilience urbaine

L'ambition d'être « *une ville inclusive et solidaire, qui s'appuie sur ses habitants pour renforcer sa résilience* » s'est ainsi imposée comme une évidence comme premier pilier de la stratégie de résilience adoptée en septembre 2017.

Comme le souligne ce document, les formes d'exclusion « *ont changé de forme et de visage : la précarité ne touche plus uniquement les personnes isolées, en errance, elle affecte désormais les familles, les travailleurs pauvres et les migrants qui font face à des barrières d'intégration supplémentaires.* »

Lors de l'élaboration de la stratégie, les acteurs ont placé les inégalités sociales comme le risque numéro un qu'il convenait de traiter.

Le premier pilier : « **une ville inclusive et solidaire qui s'appuie sur ses habitants pour renforcer sa résilience** » comporte en particulier trois actions qui concourent à développer le vivre ensemble :

- la mobilisation d'un réseau de citoyens solidaires dans les quartiers pour renforcer la résilience face à un choc (action 1),
- la mise en relation entre les personnes souhaitant s'engager et celles ayant besoin d'aide (action 5),
- la création de nouveaux métiers de proximité (action 7), qui permettrait de proposer aux SDF des formes d'activité adaptées.

Paris a fait le choix de développer une approche citoyenne, et d'une carte matérialisant l'engagement au service d'une ville résiliente. 75 000 Parisiens, parmi lesquelles des usagers en situation d'exclusion, sont titulaires de cartes « Paris citoyen » qu'ils ont spontanément demandées. 85 000 cartes ont d'autre part été distribuées aux écoliers parisiens. L'attribution de la carte est parfois articulée à une offre culturelle (c'est le cas des 10 000 pass jeunes) ou sportives (5 000 seniors bénéficiaires de cours de sport gratuit en sont détenteurs).

3.3.1.4. Mieux mobiliser le budget participatif mobilisé en faveur des Parisiens en situation d'exclusion

Mis en place depuis 2015, celui-ci réunit dans sa version 2017 plus de 168 000 votants autour de près de 500 projets. Les projets se répartissent en douze thèmes (cadre de vie, culture et patrimoine, économie et emploi, Education et jeunesse, environnement, prévention et sécurité, propreté, santé, solidarité et cohésion sociale, transport et mobilité et Ville intelligent et numérique).

La thématique cadre de vie représente à elle seule 227 des projets lauréats et plus de 37% des budgets votés, suivie par « éducation et jeunesse et environnement avec chacun 13,6 % es projets votés.

Pour 2018, la Maire annonce son souhait de voir émerger un plus grand nombre de projets intéressant la solidarité. Ceci est heureux dans la mesure où ce secteur, bien que suscitant de nombreux votes, est encore faiblement représenté.

La DDTC précise que si la part des projets intéressant la solidarité, en nombre, reste faible, leur volume en investissement excède des thématiques qui recueillent davantage de projets : les projets « solidarité » au sens large représentent 6,2 % des projets votés et 28,5 M d'investissement, quand les projets concernant la culture représentent 9% de projets votés pour 18 M d'investissement.

◆ Les projets concernant les sans abri

Le tableau ci-dessous récapitule des projets retenus dans le cadre du budget participatif en isolant ceux intéressant la grande exclusion. Il montre un faible nombre de propositions lauréates concernant les sans-abri (11 depuis 2015).

Tableau 5 : Budgets participatifs parisiens et projets intéressant l'exclusion (2015-2017)

	2015		2016		2017	
	Paris	Localisé	Paris	Localisé	Paris	Localisé
Nombre de votants	67 000		93 000		98 269	
Tous les projets						
Nombre de projets votés	8	180	11	208	9	187
Budget	35 200 000 €	37 700 000 €	30 000 000 €	64 407 207 €	30 000 000 €	62 100 000 €
Projets spécifiques à la grande exclusion						
Nombre de projets votés	1	3	1	2	2	2
Budget	4 400 000 €	295 000 €	5 000 000 €	20 000 €	6 500 000 €	115 000 €
Budget total	4 695 000 €		5 020 000 €		6 615 000 €	

Source : IG d'après données DDCT

Plusieurs facteurs ont en conduit à écarter certaines propositions :

- Les projets doivent s'inscrire dans le champ de compétence municipal. Or, celui-ci est limité sur les questions d'exclusion : les dépenses d'investissement y relèvent le plus souvent de la compétence de l'Etat.
- De nombreux projets présentés n'ont pas été soumis au vote en raison de la règle selon laquelle les projets du budget participatif ne doivent pas générer des coûts supplémentaires de fonctionnement pour la Ville. Or, de nombreux projets d'investissement auraient eu un impact en termes de coût de fonctionnement, notamment par des créations de postes de travailleurs sociaux que leur gestion ultérieure aurait induit.

Bien que peu nombreux, les projets intéressant la grande exclusion sont régulièrement placés en tête des votes par les Parisiens.

- En 2015, le projet « Développer l'aide aux personnes en situation de précarité » porté par 7 parisiens et l'association 11 000 Potes est arrivé en 3^{ème} position en recueillant 13 604 votes.
- En 2016 le projet « Des abris pour les sans abri », a été plébiscité par 20 298 votants ce qui l'a placé en tête des projets lauréats.

Des ateliers sont mis en place avant même la mise au vote du projet pour co-construire les projets avec les Parisiens qui en sont à l'initiative, par exemple en regroupant des projets voisins. Après le vote, des appels à projets sont organisés pour dépasser la limite posée par l'impact en coût de fonctionnement des projets.

Les projets lauréats ont notamment déjà permis de financer la rénovation des bains douches du 188 Charenton et le doublement du nombre de casiers de la Bagagerie ou des travaux en vue de la création d'une bagagerie dans le 19^{ème} arrondissement (Villette-pont de Flandre, la rénovation du CHU Crimée, la rénovation de 9 accueils de jour, de deux centres de distribution alimentaire et d'un véhicule de transport pour renforcer les maraudes .

◆ Une implication encore faible des personnes en situation d'exclusion.

Les personnes accompagnées votent peu dans le cadre du budget participatif et sont rarement à l'origine de projets, faute d'information leur permettant d'en imaginer.



La volonté de développer le volet solidarité du budget participatif passe par un effort en direction des personnes accompagnées, pour qu'elles deviennent elles-mêmes porteuses de projets.

Des actions d'accompagnement ont été engagées dès 2017, en lien avec le CASVP, dans le CHU Stendhal les CHRS Pauline Roland et Charonne.

Certains établissements du CASVP (CHRS Rosa Luxembourg) ont ainsi mis en place, en lien avec les services de la DDCT, des actions d'information des résidents sur les enjeux du budget participatif, accompagnées de la visite de la mairie d'arrondissement et de la présentation des activités de celle-ci.

D'autres activités ont été proposées, grâce à un partenariat avec des bibliothèques municipales de prêt, un atelier de lecture publique de textes de Victor Hugo a pu être organisé au Panthéon.

Photo CASVP

Ces exemples récents démontrent que des efforts de pédagogie peuvent permettre aux plus pauvres et aux plus exclus de devenir acteur du budget participatif et de s'en emparer comme d'une opportunité d'être davantage citoyen.

Recommandation 16 : Engager un effort de pédagogie auprès des publics en situation d'exclusion pour encourager leur participation et mieux assurer la prise en compte des préoccupations des plus pauvres dans le budget participatif.

3.3.1.5. Associer les plus exclus à la réflexion sur le Paris de demain

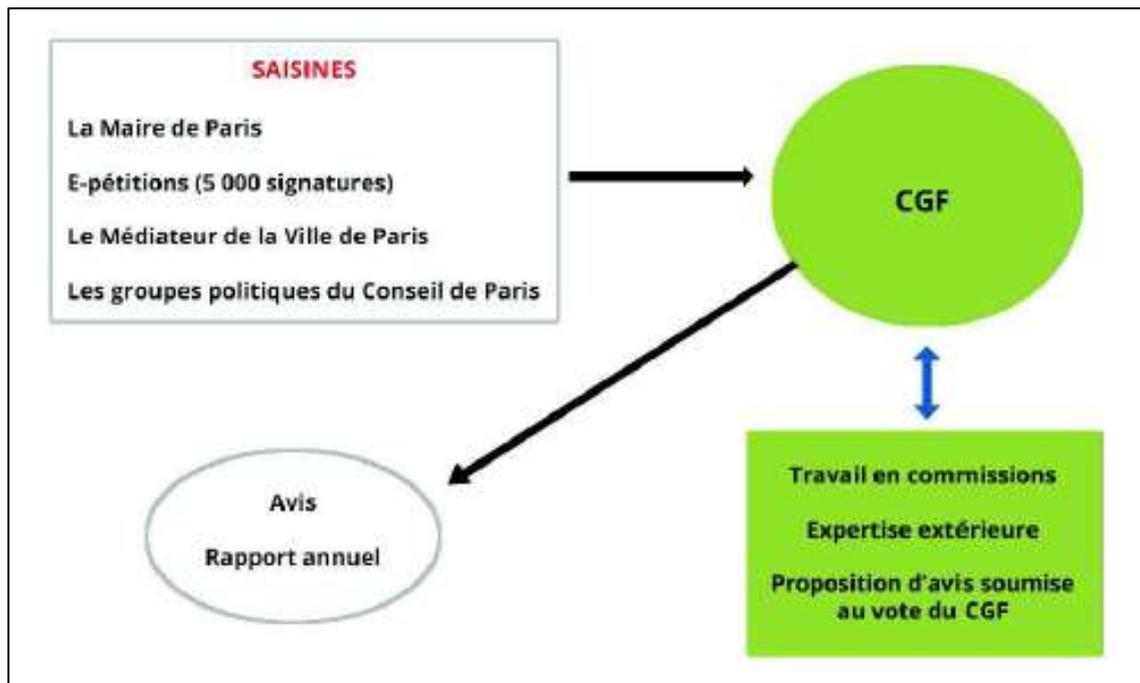
Le pacte parisien prévoyait (mesure 98) la création d'un conseil parisien des politiques de lutte contre l'exclusion, sur le format du Conseil national de lutte contre les pauvretés et l'exclusion sociale (CNLE). La création de cette instance supplémentaire ne s'est pas concrétisée à ce jour.

Dans le cadre de la nouvelle mandature, un Conseil des Générations Futures (CGF) a été créé puis installé en mars 2016 avec pour vocation de représenter la société civile parisienne et de réfléchir de manière prospective sur des thèmes qui concernent Paris et les Parisiens.

Il se compose de 164 membres répartis en sept collèges (entreprises, salariés, associations, services publics, personnalités qualifiées, instances de démocratie locale, parisiennes et parisiens). Le travail s'effectue au sein des collèges. Deux réunions « plénières » ont lieu chaque année et un bureau (où chaque collège dispose de deux sièges), se réunit une fois par mois.

Les membres sont, selon les collèges, proposés par les organisations concernées. Le collège des parisiens a été constitué par l'institut de sondages SOFRES pour être représentatif de la sociologie parisienne. Le CGF ne comprend cependant aucune personne en situation de grande exclusion.

Figure 13 : Modes de saisine du CGF



Source : Conseil des générations futures

Le CGF a retenu deux saisines de la Maire de Paris sur les problématiques de la jeunesse à Paris et sur l'économie du partage.

Trois commissions de travail ont été installées pour traiter 3 thèmes d'actualité

- L'économie du partage : sécuriser l'économie collaborative pour qu'elle contribue à rendre la ville plus inclusive et faire en sorte qu'elle ne soit pas prédatrice.
- La jeunesse à Paris : donner aux jeunes les moyens de construire leur avenir et de devenir des citoyens de demain, notamment à travers des lieux qui leur soient dédiés.
- Vivre ensemble à Paris. Deux axes de travail ont été retenus: le handicap et le lien intergénérationnel.

Sur ce dernier thème, l'absence de personnes à la rue prive le CGF d'un point de vue précieux sur la ville dont ils sont devenus des experts d'usage. L'apparition d'aménagements anti sdf montre l'intérêt d'une sensibilisation des Parisiens comme des services à la thématique de la grande exclusion.

L'inclusion de personnes à la rue au sein du CGF serait non seulement un signal fort en termes d'inclusion sociale mais contribuerait à la qualité des travaux. Elle pourrait s'inspirer, en ce qui concerne les modalités de fonctionnement, de l'expérience du CNLE pour favoriser la participation effective des personnes accompagnées.

Cette réforme pourrait contribuer à une meilleure contribution des services aux réflexions menées, aujourd'hui très limitée. Les recommandations y gagneraient à coup sûr une portée très concrète.

L'élargissement du Conseil des Générations futures à un huitième collègue composé de personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion pourrait traduire la volonté de prendre en compte l'ensemble des composantes de la population

Recommandation 17 : Créer un huitième collègue au sein du conseil des générations futures pour intégrer le point de vue des plus pauvres dans toutes les réflexions sur le Paris de demain.

3.3.2. Des sauts qualitatifs à opérer

La modernisation de l'action publique et de ses outils constitue une piste majeure pour donner plus de force et d'efficacité à l'action publique.

Ce sujet figure au premier rang des attentes manifestées par les responsables associatifs comme par les bénévoles. Les pistes le plus fréquemment évoquées portent sur :

- une meilleure prise en charge des personnes en souffrance psychiatrique et la formation des bénévoles à l'accueil de ce public ;
- la mobilisation des potentialités numériques pour mettre à disposition des Parisiens des outils modernes et interactifs d'information
- Des propositions multiformes pour faciliter l'engagement des Parisiens désireux de s'engager au service des plus pauvres, accompagner des associations dans l'adaptation de leur offre et développer la formation à destination des bénévoles.

3.3.2.1. Un chantier à engager : la prise en compte des troubles de santé mentale chez les personnes en situation de grande exclusion

Beaucoup de personnes en situation d'exclusion souffrent de pathologies psychiques ou psychiatriques. En 2010, un rapport¹⁸ du Samu social de Paris estimait **qu'un tiers de la population sans abri souffrait de troubles psychiatriques sévères.**

La dépenalisation en 1994 du vagabondage et de la mendicité combinées avec la suppression d'un grand nombre de lits dans les services hospitaliers et notamment en psychiatrie ont pour effet de laisser de nombreuses personnes à la rue.

Il s'agit d'une réalité à laquelle sont confrontés de façon récurrente les bénévoles et responsables locaux. C'est le thème principal sur lequel les bénévoles souhaitent recevoir une formation. De leur côté, les maires d'arrondissement rencontrés s'estiment très démunis sur ces questions.

Le Pacte (mesure 40) souhaitait voir renforcée la coordination des Equipes Mobiles de Psychiatrie Précarité (EMPP) dépendant de l'AP-HP

La RATP a conclu récemment (2016) un partenariat avec le groupement hospitalier de territoire de la psychiatrie à Paris, dont dépendent les EMPP afin d'améliorer l'accès aux structures d'accueil et d'urgence des personnes sans abri en souffrance psychique présentes dans son réseau parisien. Une convention formalisant ce partenariat précise les modalités de signalement et d'intervention des EMPP. Des formations sur la santé mentale y sont prévues à destination des acteurs de la RATP intervenant auprès des personnes en situation de grande précarité.

Des expériences conduites dans le cadre de l'opération « Un chez soi d'abord » se révèlent particulièrement intéressantes, en ce qu'elles inversent l'approche habituelle du problème. La stabilisation de la personne dans un logement « banalisé » comme un outil d'insertion constitue le préalable à l'accès aux droits et à des soins efficaces. Un accompagnement très personnalisé par une équipe pluridisciplinaire, comportant notamment un suivi médicalisé par des équipes mobiles est mis en place dans la perspective d'un processus de rétablissement.

Venu d'outre atlantique, et visant un public atteint de troubles psychiques sévères (schizophrénie, troubles bipolaires avec ou sans addiction, ce programme repose sur un décloisonnement des professionnels (du secteur médico-social, comme des spécialistes de la gestion locative) en mettant la personne en souffrance au cœur du dispositif.

¹⁸ Enquête SAMENAT sur la santé mentale et les addictions chez les personnes sans logement personnel d'Ile de France - 2010.

Expérimenté depuis 2011 dans quatre sites expérimentaux (Lille, Marseille, Toulouse, Paris), le programme a été pérennisé en 2017, à l'issue d'une évaluation du bilan coût/efficacité réalisée par une équipe de chercheurs. Financé par l'Etat et l'ARS, il a concerné 60 personnes accompagnées. La Ville et la préfecture de Paris se sont engagées à intégrer une centaine de logements du parc social au dispositif d'ici à fin 2018.

Compte tenu de l'ampleur du problème de la prise en charge des personnes à la rue présentant des troubles psychiatriques lourds, un chantier mérite d'être engagé avec l'ensemble des acteurs concernés (le monde psychiatrique et de la santé, la police et la justice, les acteurs locaux et les associations) avec pour ambition de faire de Paris un laboratoire où s'expérimentent de nouvelles pratiques dans ce domaine.

Le sujet, délicat, de la prise en charge des troubles de santé mentale chez les sans abri progresse encore trop lentement, d'autant que sa maîtrise dépasse le champ de compétence municipal. Il nécessite qu'un cadre et une méthode spécifiques lui soient dédiés.

Recommandation 18 : Faire de Paris un laboratoire de la prise en charge des troubles psychiatriques sévères des personnes en situation d'exclusion. A cette fin, poursuivre et amplifier la mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, Assistance publique, Ville, associations).

3.3.2.2. Une application interactive du guide « Paris solidaire »

Loin des représentations convenues, le questionnaire et les entretiens conduits dans le cadre de la mission montrent des bénévoles désireux d'efficacité et assez largement connectés.

Ils ont exprimé avec force leur souhait de disposer d'un outil plus interactif que l'actuel guide du Paris solidaire, afin de répondre aux questions concrètes des personnes sans abri. Des informations pratiques sous forme de brefs messages d'alerte de type pop-up et des mises à jour en continu constitueraient un apport décisif.

La DASES indique souscrire pleinement à l'intérêt d'un recours accru aux outils numériques pour améliorer la prise en charge des personnes sans abri. Elle a adopté récemment un projet de création d'une interface numérique appelée PEPS (Paris Espace Partagé et Solidaire) qui a vocation à moderniser la relation entre les travailleurs sociaux de la collectivité parisienne et les usagers qu'ils accompagnent (numérisation des documents, feuilles de route des démarches à accomplir etc.). Elle indique travailler à l'élaboration d'une cartographie numérique interactive de l'ensemble de l'offre d'insertion sociale et professionnelle disponible à Paris donnant un accès direct à toutes les informations du guide solidarités, qui sera ouverte à tous les parisiens et qui leur permettra notamment de pouvoir s'inscrire en ligne, en faisant le pari que cette possibilité renforcera leur capacité à être pleinement acteur de leur parcours de réinsertion.

Ce projet concerne en priorité les travailleurs sociaux et dépasse très largement le champ des personnes en situation de grande exclusion. Il ne répond pas aux attentes exprimées par les bénévoles.

Dans le cadre du budget participatif 2016, un travail collectif réunissant une dizaine de Parisiens autour du projet « Des applis et des abris pour les sans-abri » est venu confirmer ce besoin d'une application recensant en plusieurs langues tous les renseignements pratiques de premier secours et les adresses de structures où il est possible de se nourrir, se laver, se faire soigner, déposer ses bagages et/ou être hébergé en urgence.

Recommandation 19 : Proposer une application interactive du guide du Paris solidaire, en associant étroitement bénévoles et usagers à la conception du projet.

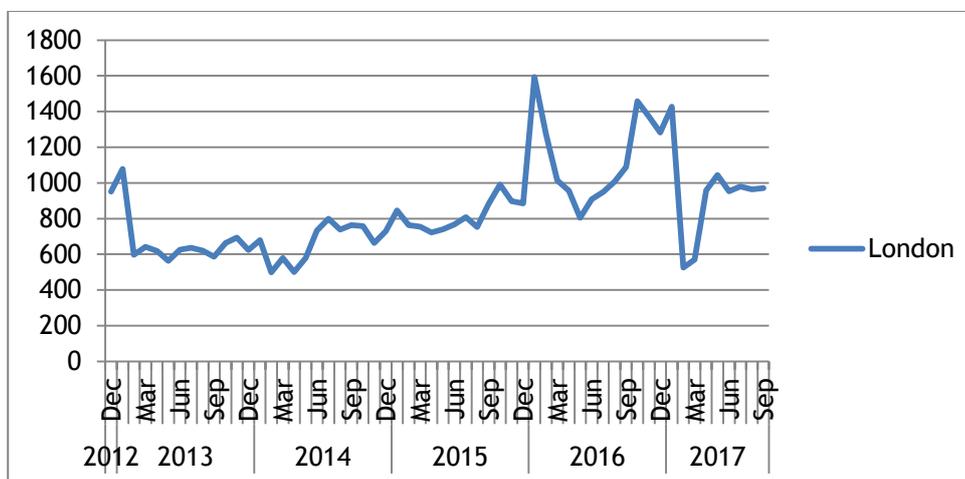
3.3.2.3. Des outils pour permettre aux Parisiens de signaler et de porter secours aux SDF

Le Royaume-Uni s'est doté en 2011 d'une application « Streetlink » qui permet aux citoyens de signaler aux services sociaux la présence de sans abri dans la rue en utilisant leur téléphone ou internet. Les personnes elles-mêmes peuvent se signaler auprès des services sociaux par cette voie, notamment en cas de détresse.

A partir de ces signalements, les services sociaux locaux missionnent des associations dont les équipes de terrain (salariés et bénévoles) interviennent dans les 24 à 48 heures. A l'échelle de Londres, la compétence revient aux arrondissements (boroughs). La fréquence d'intervention varie ainsi selon les boroughs. Les équipes des boroughs centraux, les plus concernés par la présence de SDF, interviennent tous les jours.

Les signalements se font à travers l'application sur le web (58 % du total) et le reste par téléphone. Les personnes sont informées des suites données à leur signalement et un suivi statistique est établi mensuellement.

Graphique 44 : Signalements mensuels via Streetlink à Londres (2012-2017)



Source : Données Streetlink-GLA

De décembre 2012 à septembre 2017, plus de 92 000 signalements ont été réalisés dans le pays grâce à l'application dont plus de la moitié sur le territoire londonien.

L'application Street link contribue à la connaissance fine du phénomène du sans abris et facilite l'action en temps réel.

A Paris, les systèmes d'information sont encore rudimentaires. Les conditions d'une évolution sont néanmoins réunies : les Parisiens manifestent le désir d'être acteurs de la solidarité à l'égard des plus exclus et des solutions techniques sont déjà disponibles (l'application municipale « dans ma rue » permet déjà aux Parisiens de signaler diverses anomalies sur l'espace public).

Des initiatives privées (application Entourage) se sont créées pour faciliter des rencontres bienveillantes entre Parisiens et personnes à la rue et permettre, avec l'accord des usagers concernés, d'organiser des actions pratiques de solidarité. L'usage des données s'y trouve encadré de façon stricte par une charte de déontologie fondée sur l'anonymat, la non conservation des données collectées au-delà de 24 heures et l'impossibilité de localiser avec précision la personne concernée (un périmètre de 250 mètres au centre aléatoire).

L'extension de l'application « dans ma rue » pour le signalement des personnes qui le souhaitent aux services sociaux mérite d'être envisagée.

Recommandation 20 : Mobiliser les potentialités des nouvelles technologies interactives pour améliorer la prise en charge des personnes à la rue, en s'inspirant notamment des exemples de Londres. Cela passe par des applications sécurisées présentant toutes les garanties en termes de confidentialité permettant aux Parisiens d'agir pour le signalement et l'assistance des personnes qui le souhaitent.

3.3.3. Aider les Parisiens qui souhaitent s'engager

Le Pacte Parisien ambitionnait de «favoriser l'engagement citoyen et de faire connaître aux Parisiens les possibilités de s'engager sur le territoire » (mesure 101).

Cette intuition passe par un accès facilité aux offres des associations grâce à un portail modernisé « paris je m'engage ». Elle doit également se traduire par une plus grande implication en ce sens de l'action des maisons des associations, voire par une véritable stratégie en faveur du bénévolat.

3.3.3.1. Refondre la plateforme « parisjem'engage »

Lancé en mars 2015, le portail « parisjem'engage » est un site d'intermédiation ouvert aux parisiens et aux associations pour créer un lieu d'échange entre l'offre de bénévolat et l'offre de missions des associations.

◆ Une architecture simple et un accès aisé

Le site est constitué de plusieurs bases de données : l'une permet aux associations ou collectifs d'ouvrir un compte et de proposer des missions, l'autre, destinée aux Parisiens, leur donne accès à des missions ponctuelles de bénévolat.

Capture écran 2 : Ecran d'accueil du portail « parisje m'engage »



Paris.fr

Le site « parisjem'engage » est utilisé par le milieu associatif mais touche un nombre encore limité de Parisiens.

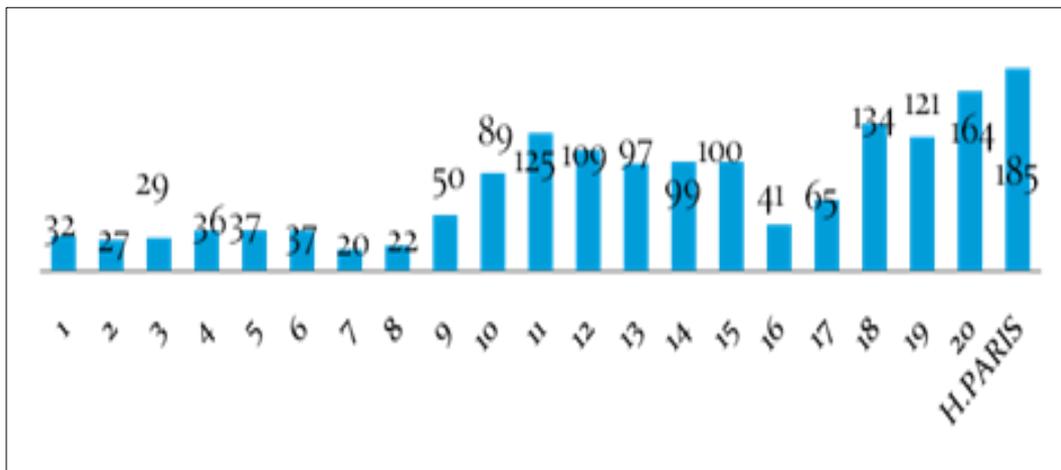
a) Les associations :

Depuis la création du site, 1 726 comptes associations ont été créés et proposé 4 518 missions (données mars 2018).

Parmi celles-ci, les associations du secteur de la grande exclusion utilisent cet outil, en parallèle avec d'autres sites (France bénévolat, ...). C'est le cas en particulier pour les grands opérateurs (Croix Rouge, Protection civile, Armée du Salut, Emmaüs Solidarité,...)

La répartition géographique des associations inscrites est la suivante :

Capture écran 3 : Répartition géographique des associations inscrites dans l'application (chiffres cumulés)



Source : DDCT Mars 2018

b) Les bénévoles et les missions proposées

23 845 candidatures bénévoles ont été enregistrées depuis la création de l'outil.

Les bénévoles peuvent se porter candidats sur des missions classées en 12 catégories.

Tableau 6 : Répartition des bénévoles inscrits aux missions 2015 à 2017

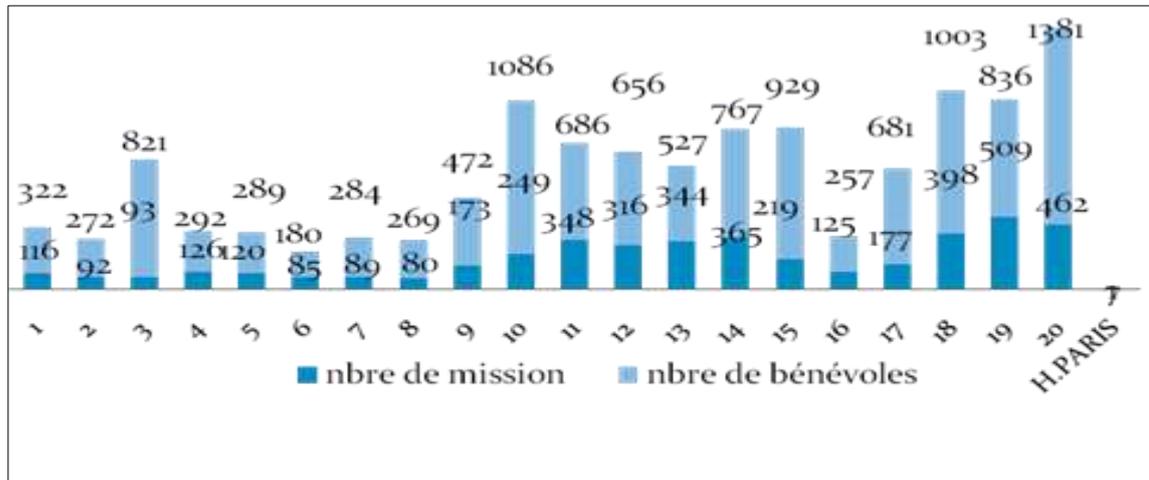
CATEGORIE DE LA MISSION	Total	%
Aide aux devoirs, enseignement et formation	3 701	20%
Activités artistiques et culturelles	2 705	15%
Grande précarité. Maraudes. Secourisme	2 147	12%
Lien social. Aide au déplacement.	1 864	10%
Collecte et Distribution (nourriture, vêtements, dons ...)	1 794	10%
Gestion associative : administration, communication	1 590	9%
Autres	1 031	6%
Evénement : accueil, information, logistique	931	5%
Conseils juridiques, droits de l'homme, traduction, écrivain public	917	5%
Solidarité internationale	857	5%
Activités sportives et de loisirs	544	3%
Chantiers environnementaux, de rénovation de l'urbanisme et du patrimoine	403	2%
Total général	18 484	100%

Source : DDCT - Mission SIMPA

On observe (tableau-ci-dessus) que les catégories correspondant au champ de la grande précarité et à la collecte et distribution (en particulier de nourriture et de vêtements) représentent 22 % des candidatures bénévoles.

Les missions proposées concernent tout le territoire parisien. Les données cumulées depuis mars 2015 montrent la répartition par arrondissement des missions proposées et des bénévoles utilisateurs :

Capture écran 4 : Répartition géographique des missions et de la participation sur « parisjem'engage »-



Source : DDCT - Synthèse mensuelle parisjemengage - Mars 2018

◆ Les limites de l'outil

a) Les limites techniques

Les responsables associatifs ont pointé les lacunes du site « parisjem'engage ». Le système, développé très rapidement par une start-up immédiatement après les attentats de 2015, est aujourd'hui sous dimensionné.

L'outil reste rudimentaire et n'a pas été conçu pour permettre le croisement entre les deux bases de données qui le composent. Aussi l'exploitation statistique des données se heurte-t-elle à de vraies difficultés.

Dans sa version actuelle il ne permet pas :

- de connaître les missions effectivement réalisées (et pas seulement celles proposées comme c'est le cas aujourd'hui) ;
- de connaître le nombre réel de bénévoles (un même bénévole effectuant quatre missions est compté quatre fois) et leur profil (secteur d'intérêt des bénévoles, fréquence d'utilisation de l'outil...);
- d'identifier les écarts éventuels entre les activités souhaitées par les bénévoles et les missions proposées.

b) Un outil peu utilisé par les associations et mal connu du grand public

Pour les associations, il constitue un site parmi d'autres qu'elles utilisent dans une logique de flexibilisation des activités bénévoles. Pour la Ville ses limites ne permettent pas de nourrir sa réflexion sur les aspirations des bénévoles ou l'évolution des besoins des associations. Enfin, les entreprises n'ont pas de place dans le dispositif.

La mission résilience notamment constate que l'application « parisjem'engage » est insuffisamment connue du grand public et reste limitée au bénévolat réalisé dans le cadre des seules associations. Elle souhaite l'ouverture à des catégories de publics plus larges, s'inspirant d'exemples étrangers, comme Hambourg et plusieurs villes allemandes, qui ont développé des

applications facilitant la mise en relation des associations avec des particuliers prêts à donner des produits et services divers.

L'évolution de « parisjem'engage » en ce sens permettrait de mobiliser un plus grand nombre de Parisiens et des acteurs variés tels que les réseaux de voisinage (share voisins, voisins solidaires, hyper voisins, smiile, maresidence.com), les acteurs de l'économie circulaire ou de l'aide alimentaire, voire des personnes accompagnées elles-mêmes.

L'application « parisjem'engage » pourrait devenir le portail de référence du bénévolat à Paris sous réserve de l'introduction de certaines fonctionnalités :

- l'enrichissement du profil du bénévole potentiel avec des éléments relatifs à ses centres d'intérêt ou au lieu d'intervention souhaité. Actuellement, l'âge (très peu renseigné) est la seule donnée disponible ;
- une fonctionnalité de matching associée à une option de « pop-up » permettrait d'informer un bénévole lorsque de nouvelles missions correspondant à ses centres d'intérêt ou ses plages de disponibilité sont proposées ;
- un volet devrait être ouvert pour les entreprises qui souhaiteraient proposer leur aide ou se porter candidates à des actions régulières ou ponctuelles de solidarité.

Une équipe d'animation dédiée sera nécessaire pour faire vivre cet outil auprès de la communauté des parisiens prêts à s'engager.

La DDCT indique son accord sur le principe de la refonte.

Un précédent arbitrage a décidé le maintien de la formule actuelle (marché de prestation) jusqu'à l'expiration du marché en 2019. A court terme, un plan de communication sera établi pour mieux faire connaître la plateforme auprès du grand public : valorisation de missions via paris.fr et les réseaux sociaux avec l'appui de la DICOM.

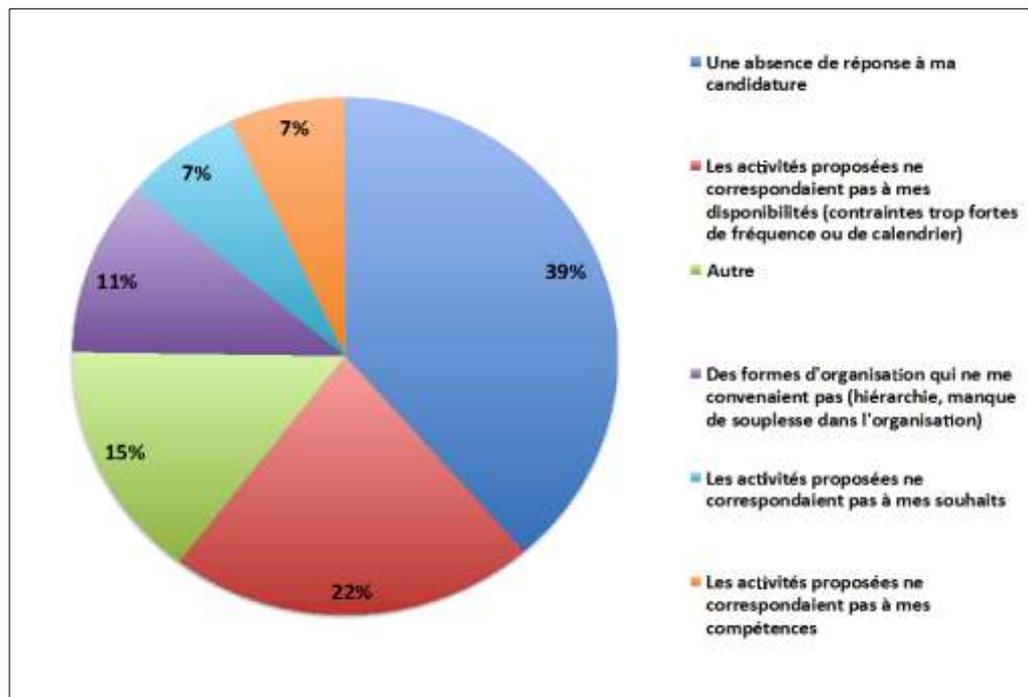
Recommandation 21 : Engager, à partir de 2019, la refonte de l'application « parisjem'engage » sur la base d'un cahier des charges élaboré avec les représentants des associations et des entreprises pour en faire le site de référence à la disposition des Parisiens désireux de s'engager.

3.3.3.2. Favoriser la mise en relation des associations et des Parisiens désireux de s'engager

On a vu les enjeux que représente désormais le recrutement des bénévoles pour les associations. Toutefois, le manque de moyens dont souffrent les associations pour réfléchir à l'organisation de leurs activités et aux missions qui pourraient être confiées à des bénévoles ponctuels peut les conduire à manquer des opportunités.

Seuls 6% des répondants à l'enquête déclarent avoir rencontré des difficultés à trouver un lieu d'engagement. 40 % de ces difficultés résultaient de l'absence de réponse des associations à leur candidature. Ces carences proviennent d'un manque de moyen et d'une incapacité à envisager le bénévolat sous l'angle des RH.

Graphique 45 : Nature des difficultés rencontrées par les bénévoles



Source : Questionnaire Bénévoles IG

Plusieurs initiatives ont été identifiées qui visent à mettre en relation des Parisiens désireux de s'engager et les associations. Elles partent du constat que la démarche individuelle de recherche d'une activité bénévole par une personne et la recherche des associations pour pourvoir certains besoins obéissent à des logiques distinctes et qu'il convient d'organiser leur rencontre.

La mairie du 18^{ème} organise ainsi depuis deux ans un « forum du bénévolat », qui permet à des Parisiens grâce au « *speed dating* » de découvrir l'action d'associations locales et de se porter candidats. D'autres événements sont organisés dans des mairies d'arrondissement et des MDA, parmi lesquels des cafés ou apéro bénévoles permettant la présentation par des associations de leurs actions et des missions qu'elles proposent. Ils sont généralement portés par des associations spécialisées dans ce rôle d'intermédiation (France Bénévolat, Benenova, Passerelles et compétences...).

Enfin, une soirée consacrée au bénévolat est organisée chaque année à l'hôtel de ville. En décembre 2017, elle a attiré 1 100 personnes contre 800 en décembre 2016.

Une stratégie plus affirmée du réseau des maisons des associations pourrait être développée en faveur du bénévolat, comportant trois volets : un soutien actif aux bénévoles, une action pédagogique en direction des associations, un effort de connaissance du champ des associations du secteur de la grande exclusion.

◆ Un soutien actif aux bénévoles .

Dans le cadre de l'enquête en ligne, les bénévoles étaient invités à répondre librement à la question « Comment la ville pourrait-elle encourager et soutenir l'engagement des Parisiens ».

Deux thèmes principaux se dégagent de leurs réponses :

- Une campagne de communication sur les réalités humaines de la grande exclusion, pour déconstruire les préjugés à l'égard des sans abri,

« Il faudrait trouver un moyen de montrer à tous les citoyens que les personnes exclues sont des êtres humains comme les autres »

« Diffuser des témoignages à la fois de bénévoles et de personnes accompagnées conduira plus de personnes à s'engager et témoigner du soutien aux personnes exclues. »

- l'organisation de cycles de conférences thématiques autour d'intervenants de haut niveau (chercheurs, penseurs...) sur divers aspects du sans abri à l'intention des bénévoles et de Parisiens intéressés

Une aspiration à être soutenus et accompagnés dans leur engagement se dégage de l'enquête comme des propos des bénévoles et responsables associatifs recueillis dans le cadre des différents focus groupes.

La demande porte moins sur des moyens financiers supplémentaires (même si la question du remboursement des frais de déplacement des bénévoles est posée) que sur la mise à disposition de formations et d'outils leur permettant d'agir efficacement.

Sont notamment suggérés :

- un guide à l'attention des Parisiens pour « les aider à être solidaires » et à surmonter leurs appréhensions à l'égard des sans abri. Très pratique, il devrait consister en brefs conseils précisant brièvement ce qu'il convient de faire et de ne pas faire.
- L'organisation d'ateliers ou de formations destinés aux bénévoles. Parmi les thèmes les plus demandés « l'accueil des personnes présentant des pathologies psychologiques, « l'écoute » et « la relation à l'usager » reviennent avec force.

Les maisons des associations et le carrefour des associations pourraient jouer un rôle actif pour répondre à ces besoins de formation.

◆ Une action pédagogique en direction des associations.

Le forum des associations et les maisons des associations pourraient développer des programmes de formation et de soutien aux associations pour leur permettre de capter les personnes ayant envie de s'engager. Cela passe par l'aide à une véritable approche RH de leurs ressources bénévoles (aide à la formalisation de leurs besoins et à la rédaction de fiches de postes, mutualisation de formations à destination des bénévoles d'associations œuvrant dans le secteur social et de la grande exclusion...).

◆ Enfin, un effort de connaissance des associations du secteur de la grande exclusion

L'action des maisons des associations se déployait d'abord à destination des associations locales qui sont leurs interlocuteurs habituels, plutôt que vers de potentiels bénévoles. Leur nouvelle dénomination au service de l'action citoyenne doit traduire cette vocation à s'investir au service de l'engagement bénévole.

Les contacts noués dans le cadre de la mission avec les associations du secteur de la lutte contre l'exclusion ont permis de constater que les bénévoles du secteur de la grande exclusion ignoraient largement l'existence et l'activité des maisons des associations, pourtant très actives sur le plan local.

Les deux mondes semblent plutôt étanches l'un à l'autre alors que les grandes associations du secteur elles-mêmes avouent manquer des moyens et de temps nécessaires pour capter toutes les bonnes volontés qui se manifestent. Les MDA pourraient développer des relations plus étroites avec les associations de ce secteur.

La DDCT indique dans sa réponse que, dans le cadre de la réforme des MDA devenues des Maisons de la vie associative et citoyenne (MVAC) depuis janvier 2018, leurs directeurs.rices sont désormais des directeur.rices du développement de la vie associative et citoyenne.

Dans leurs feuilles de route, elles/ils doivent « promouvoir et contribuer au développement des outils et services numériques au service des associations et des citoyens proposés par la Ville de Paris, en particulier la plate-forme jemengage.paris pour développer le bénévolat....

Elle indique que ces directeurs.rices du développement pourraient participer à la mise en place de la bulle solidaire où les personnes qui veulent agir pour aider les sans-abri - associations, institutions, citoyens - pourront se rencontrer, échanger, créer, travailler, passer des moments de convivialité.

Recommandation 22 : Placer le soutien au bénévolat au premier rang des missions des MDA. Les charger d'actions de formation des bénévoles mais aussi à destination des associations, et en particulier celles œuvrant dans le champ de la lutte contre l'exclusion, pour les aider à développer des outils RH pour recrutement et la gestion des bénévoles.

3.3.3.3. Vers une stratégie affichée en faveur du bénévolat ? L'exemple de Hambourg

On a vu (cf. par 1.3.3.1) comment la Ville/Etat de Hambourg s'est mobilisée pour accueillir et héberger 50.000 migrants.

Ce défi n'a été possible que grâce à un engagement massif et spontané de la population. Des nouveaux modes d'intervention se sont inventés, souvent en dehors des structures caritatives habituelles, à travers les réseaux sociaux (facebook...), animés par un souci d'opérationnel d'efficacité.

En décembre 2015, un premier grand forum organisé pour l'aide aux migrants réunissait 1 500 bénévoles. Cette manifestation s'est poursuivie sur des espaces de discussion et des groupes d'échange thématiques. En septembre 2017, la dernière édition a encore réuni 1 500 bénévoles.

Globalement, et au-delà de cette seule opération exceptionnelle, Hambourg compte de l'ordre de 550 000 bénévoles réguliers. Parmi eux, on estime à 5 000 le nombre de bénévoles mobilisés par la seule cause des migrants. La Ville/Etat a mis en place dès 2012 une véritable stratégie en faveur de l'engagement bénévole (Engagement Stratégie 2020) destinée à développer et valoriser les différentes formes d'engagement des citoyens. Celle-ci a été élaborée par un processus associant les citoyens, les instances locales et les associations elles-mêmes.

Elle s'est traduite par la création dans l'ensemble des territoires d'un réseau d' « **agences du bénévolat** ». Animé par des associations mandatées, il permet de répondre aux questions de citoyens désireux de s'engager, mais ne sachant où s'adresser. Des permanences et des rendez-vous sont proposés, destinés à mieux cerner les attentes des personnes et à les orienter. Sur la base d'une **check-list**, permettant de cerner les activités susceptibles de correspondre à leurs souhaits et compétences, des propositions de contacts avec des associations compatibles leur sont fournies.

Un site en ligne permet également aux habitants de se porter candidats pour des actions ponctuelles.

Enfin, une foire annuelle organise la rencontre des associations et des citoyens et attire 4 000 visiteurs, candidats à un engagement bénévole.

La valorisation de l'engagement individuel lorsque celui-ci est régulier et durable prend la forme d'une attestation officielle délivrée aux bénévoles (**Hamburger Nachweis**) par les associations habilitées, en reconnaissance du travail accompli.

Autour du slogan « Mit Dir geht mehr » c'est-à-dire « Aller plus loin - Avec toi », la ville a lancé en 2017 une campagne de communication pour mettre en valeur les formes multiples du bénévolat. Celle-ci passe par la diffusion sur son site de portraits et d'interviews de bénévoles.

L'expérience de Hambourg dépasse le champ de la lutte contre l'exclusion. Fortement marquée par les activités en direction des migrants, elle a su donner un cadre pour accompagner le désir d'engagement des habitants. A ce titre, elle est particulièrement intéressante.

Recommandation 23 : Développer le parangonnage avec d'autres grandes métropoles européennes débouchant sur des échanges très concrets de bonnes pratiques sur les thématiques de la solidarité, du sans abris et du vivre ensemble.

CONCLUSION

Au terme des deux tomes de cette étude, trois enjeux majeurs se dégagent.

- Mieux connaître les usagers est le premier d'entre eux.

La dénomination générique d'exclusion enferme sous une même étiquette des hommes et des femmes aux destins très divers : les migrants, souvent jeunes et qualifiés, ne sauraient être confondus avec les SDF, que des ruptures de vie successives ont conduit vers la clochardisation. Les parcours migratoires des personnes venus d'Afrique ou d'Afghanistan n'ont rien à voir avec les rotations saisonnières des populations Rom, très visibles sur l'espace public en raison de leurs activités de mendicité.

Paris ne disposait d'aucun comptage permettant d'objectiver la situation, et les chiffres avancés sur la population de sans-abris variaient du simple au triple. En février 2018 la Ville de Paris a initié une première opération de « street count », sur le modèle New-Yorkais, grâce à la mobilisation de 2000 bénévoles.

Au-delà d'une meilleure appréhension statistique du phénomène, cette première expérimentation a vocation à être complétée d'éléments de compréhension des trajets et aspirations des personnes concernées. Elle devrait permettre d'adapter l'offre à des publics aux profils de plus en plus diversifiés qui appellent à l'évidence des réponses différenciées.

Il importe que cette connaissance puisse être partagée avec tous les acteurs et nourrisse une réflexion à l'échelle métropolitaine, la seule pertinente pour un traitement efficace du problème.

- Aider les associations à attirer les Parisiens désireux de s'engager.

L'intérêt des Parisiens et de la force de leur implication dans des activités au service des plus pauvres constituent des atouts majeurs. L'étude a rendu compte du foisonnement des initiatives dans ce secteur.

Si le désir d'engagement est bien présent, une véritable stratégie au service du bénévolat à imaginer, en aidant les associations à proposer et à encadrer de nouvelles formes d'intervention, peut-être plus ponctuelles, en phase avec les modes de vie modernes et avec les aspirations des citoyens.

- Trouver les voies pour ménager une place aux plus exclus au sein de la cité est le dernier défi et le plus difficile.

Comme toutes les grandes métropoles, Paris est confrontée à un sans-abrisme désormais chronique. Elle s'est engagée de façon volontariste dans une véritable stratégie de résilience urbaine.

L'enjeu est d'amener les personnes accompagnées qui vivent à Paris à être reconnues comme des citoyens ayant une place et une parole à faire entendre pour la qualité de la vie démocratique.

Des aménagements seront sans doute encore nécessaires pour que les sans-abri se saisissent des opportunités que représentent les outils de démocratie participative mis en place. Comment et selon quelles modalités, telles sont les questions qui seront au cœur de l'innovation de l'action publique dans les années à venir.

Sur ces différents points, la présente évaluation a permis d'identifier diverses pistes. Les recommandations formulées, issues notamment d'un travail de concertation avec les acteurs associatifs et les bénévoles, se veulent une contribution au bilan à mi-parcours de l'application du Pacte Parisien de lutte contre la grande exclusion pour aller plus loin et impulser davantage de force aux actions menées.

4 RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Faire de la connaissance des sans abri le chantier prioritaire dans le domaine de la lutte contre l'exclusion, en associant l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités composant la métropole, partenaires associatifs), sur la base de définitions harmonisées. 34
- Recommandation 2** : Systématiser les opérations annuelles de comptage des personnes à la rue, dans la dynamique de la première expérience de street count réalisée en février 2018. En publier les résultats en s'inspirant notamment de l'expérience acquise par des métropoles comme Londres et NYC. 43
- Recommandation 3** : Explorer comment encourager les expériences de travailleurs pairs. ... 67
- Recommandation 4** : Accueillir dans les conseils de quartier les personnes en situation de grande exclusion résidant dans l'arrondissement (notamment ceux des CHR et des pensions de famille présents sur le territoire concerné). 68
- Recommandation 5** : Réactiver l'observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (OPILE) sous l'égide de l'APUR et en faire un lieu de réflexion réunissant tous les acteurs à l'échelle de la métropole parisienne. En faire le cadre de référence du partage des données et des publications sur la question de la grande exclusion. 70
- Recommandation 6** : Harmoniser les rapports d'activité des accueils de jour non ESI, afin de disposer de quelques données communes simples sur le profil et les parcours de leurs usagers. 71
- Recommandation 7** : Poursuivre la démarche de coordination des acteurs de l'aide alimentaire engagée par la DASES en associant l'Etat et l'ensemble des parties prenantes. 72
- Recommandation 8** : Dynamiser le réseau des accueils de jour, et en particulier celui des ESI afin d'optimiser l'accueil et l'orientation des publics. 72
- Recommandation 9** : Expérimenter avec le Samu social, les services de la Ville (UASA) et les associations volontaires d'une application informatique commune permettant le partage dynamique d'informations des maraudeurs. 73
- Recommandation 10** : Poursuivre la mise en réseau et l'animation des bagageries associatives engagée en 2017. Conforter le rôle de la DASES dans le suivi de l'ensemble des bagageries et l'harmonisation des outils de suivi de l'activité et des publics, dans la perspective de l'essaimage de nouveaux projets dans les arrondissements parisiens. 73
- Recommandation 11** : Ouvrir plus largement au grand public les journées annuelles Paris Capitale Solidaire pour faire découvrir aux Parisiens au travers des sites et des rencontres de terrain, les initiatives et les politiques publiques menées en matière de lutte contre la grande exclusion. 74
- Recommandation 12** : Mettre en place une news letter à destination des bénévoles parisiens engagés dans des dispositifs de lutte contre la grande exclusion, accessible sur paris.fr, leur permettant d'être informés sur l'actualité du secteur. 75

- Recommandation 13** : Proposer une version resserrée et multilingue du guide « Paris solidaire » à destination des usagers. 75
- Recommandation 14** : Informer les Parisiens sur les actions conduites en matière de lutte contre la grande exclusion à l'échelle de l'arrondissement, par exemple à travers des forums leur permettant de répondre à leurs questions et d'obtenir des réponses précises des élus et des services concernés. 78
- Recommandation 15** : Développer les expériences de croisement des savoirs entre travailleurs sociaux et personnes accompagnées engagées par les services sociaux de la Ville. 78
- Recommandation 16** : Engager un effort de pédagogie auprès des publics en situation d'exclusion pour encourager leur participation et mieux assurer la prise en compte des préoccupations des plus pauvres dans le budget participatif. 81
- Recommandation 17** : Créer un huitième collège au sein du conseil des générations futures pour intégrer le point de vue des plus pauvres dans toutes les réflexions sur le Paris de demain. 82
- Recommandation 18** : Faire de Paris un laboratoire de la prise en charge des troubles psychiatriques sévères des personnes en situation d'exclusion. A cette fin, poursuivre et amplifier la mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, Assistance publique, Ville, associations). 84
- Recommandation 19** : Proposer une application interactive du guide du Paris solidaire, en associant étroitement bénévoles et usagers à la conception du projet. 84
- Recommandation 20** : Mobiliser les potentialités des nouvelles technologies interactives pour améliorer la prise en charge des personnes à la rue, en s'inspirant notamment des exemples de Londres. Cela passe par des applications sécurisées présentant toutes les garanties en termes de confidentialité permettant aux Parisiens d'agir pour le signalement et l'assistance des personnes qui le souhaitent. 86
- Recommandation 21** : Engager, à partir de 2019, la refonte de l'application « parisjem'engage » sur la base d'un cahier des charges élaboré avec les représentants des associations et des entreprises pour en faire le site de référence à la disposition des Parisiens désireux de s'engager. 89
- Recommandation 22** : Placer le soutien au bénévolat au premier rang des missions des MDA. Les charger d'actions de formation des bénévoles mais aussi à destination des associations, et en particulier celles œuvrant dans le champ de la lutte contre l'exclusion, pour les aider à développer des outils RH pour recrutement et la gestion des bénévoles. 92
- Recommandation 23** : Développer le parangonnage avec d'autres grandes métropoles européennes débouchant sur des échanges très concrets de bonnes pratiques sur les thématiques de la solidarité, du sans abris et du vivre ensemble. 93

LISTES DES RECOMMANDATIONS PAR THEME

Connaître les publics

Recommandation 1 Faire de la connaissance des sans abri le chantier prioritaire à développer en associant l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités composant la métropole, partenaires associatifs) selon des définitions communes (grille ETHOS).

Recommandation 2 Systématiser les opérations annuelles de comptage des personnes à la rue, dans la dynamique de la première expérience de street count réalisée en février 2018. En publier les résultats en s'inspirant notamment de l'expérience acquise par des métropoles comme Londres et NYC.

Recommandation 5 Réactiver l'observatoire parisien de l'insertion et de la lutte contre l'exclusion (OPILE) sous l'égide de l'APUR et en faire un lieu de réflexion réunissant tous les acteurs et le cadre de référence à l'échelle de la métropole parisienne pour les publications sur la question de la grande exclusion.

Faire connaître les dispositifs de lutte contre la grande exclusion

Recommandation 11 Ouvrir plus largement au grand public les journées annuelles de la solidarité pour faire connaître aux Parisiens, au travers des sites et des rencontres de terrain, les politiques publiques comme les initiatives en matière de lutte contre la grande exclusion.

Recommandation 14 Informer les Parisiens sur les actions conduites en matière de lutte contre la grande exclusion à l'échelle de l'arrondissement, par exemple à travers des forums leur permettant de répondre à leurs questions et d'obtenir des réponses précises des élus et des services concernés.

Recommandation 13 : Proposer une version resserrée et multilingue du guide «Paris solidaire » à destination des usagers.

Favoriser la participation des usagers aux dispositifs de droit commun :

Recommandation 3 : Explorer comment encourager les expériences de travailleurs pairs

Recommandation 4 Accueillir dans les conseils de quartier les personnes en situation de grande exclusion résidant dans l'arrondissement (notamment ceux des CHRS et des pensions de famille présents sur le territoire concerné).

Recommandation 15 : Développer les expériences de croisement des savoirs entre travailleurs sociaux et personnes accompagnées engagées par les services sociaux de la Ville.

Recommandation 16 : Engager un effort de pédagogie auprès des publics en situation d'exclusion pour encourager leur participation et mieux assurer la prise en compte des préoccupations des plus pauvres dans le budget participatif.

Recommandation 17 : Créer un huitième collège au sein du conseil des générations futures pour intégrer le point de vue des plus pauvres dans toutes les réflexions sur le Paris de demain.

Encourager et faciliter le bénévolat

Recommandation 12 : Mettre en place une news letter à destination des bénévoles parisiens engagés dans des dispositifs de lutte contre la grande exclusion en leur rendant destinataires d'informations sur l'actualité du secteur.

Recommandation 21 : Engager à partir de 2019 la refonte de l'application « parisjem'engage » sur la base d'un cahier des charges élaboré avec les représentants des associations et des entreprises pour en faire le site de référence à la disposition des Parisiens désireux de s'engager.

Recommandation 22 : Placer le soutien au bénévolat au premier rang des missions des MDA. Les charger d'actions de formation pour aider les associations, et en particulier celles œuvrant dans le champ de la lutte contre l'exclusion, à développer des outils RH pour recrutement et la gestion des bénévoles.

Opérer les sauts qualitatifs nécessaires

Recommandation 18 : Faire de Paris un laboratoire de la prise en charge des troubles psychiatriques sévères des personnes en situation d'exclusion. A cette fin, poursuivre et amplifier la mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, Assistance publique, Ville, associations).

Recommandation 19 Proposer une application interactive le guide du Paris solidaire, en associant étroitement bénévoles et usagers à la conception du projet.

Recommandation 20 Mobiliser les potentialités des nouvelles technologies interactives pour améliorer la prise en charge des personnes à la rue, en s'inspirant notamment des exemples de Londres et New-York. Cela passe par des applications sécurisées permettant aux Parisiens d'agir pour le signalement et l'assistance des personnes qui le souhaitent.

Mieux coordonner les acteurs

Recommandation 6 : Harmoniser les rapports d'activité des accueils de jour non ESI, afin de disposer de quelques données simples sur le profil et les parcours de leurs usagers.

Recommandation 7 : Poursuivre la démarche de coordination des acteurs de l'aide alimentaire engagée par la DASES en associant l'Etat et l'ensemble des parties prenantes.

Recommandation 8 : Dynamiser le réseau des accueils de jour, et en particulier celui des ESI, afin d'optimiser l'accueil et l'orientation des publics.

Recommandation 9 : Expérimenter avec le Samu social, les services de la Ville (UASA) et les associations volontaires d'une application informatique commune permettant le partage dynamique d'informations des maraudes.

Recommandation 10 : Poursuivre la mise en réseau des bagageries associatives engagée en 2017. Conforter le rôle de la DASES dans le suivi de l'ensemble des bagageries et l'harmonisation des outils de suivi de l'activité et des publics.

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

CENTRE D'ACTION SOCIALE
DE LA VILLE DE PARIS



La Directrice générale

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS

20 MARS 2018

N° 90

Paris, le 23 mars 2018

à l'attention de :

Directrice générale
Inspection générale de la Ville de Paris
7-9, rue Agrippa d'Aubigné
75004 PARIS

Objet : Rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion

Madame la Directrice générale,

Par courrier du 20 février 2018, vous m'avez fait parvenir votre rapport provisoire relatif à « l'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques publiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion » ; par la présente, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en retour les observations que ce document appelle de ma part.

En premier lieu, je tiens à vous remercier de la qualité des échanges que vous avez développés avec les équipes du CASVP, ainsi que du compte que vous en avez tenu.

Je souhaite saluer la qualité du travail de l'inspection générale, qui dresse un large panorama de la place et de l'implication des Parisiens dans les politiques publiques de lutte contre la grande exclusion du territoire, et propose des pistes d'action afin de la développer. Le CASVP partage pleinement ces objectifs et travaille à les faire vivre au quotidien.

C'est ainsi que je tiens à vous signaler que le CASVP vient de procéder au recrutement d'une chargée de projet « participation des usagers » qui sera rattachée à la sous-direction des interventions sociales mais aura vocation, de façon plus large, à intervenir auprès de l'ensemble des sous-directions concernées. Dans chacun de ses projets, le CASVP s'attache à recueillir l'avis des Parisiens, qu'ils soient usagers ou non de ses services : c'est ainsi, comme vous le signalez, le cas pour la construction du projet de l'action sociale de proximité, qui concerne l'ensemble des CASVP d'arrondissement. Parmi d'autres exemples, le cadre du plan d'urgence hivernale peut être cité, qui voit se développer année après année le partenariat entre le CASVP et des associations qui font directement appel à l'engagement citoyen (exemple de l'association le Carillon).

Dès lors que l'Inspection aura remis son rapport définitif, le CASVP sera en mesure de se saisir des recommandations qui le concernent particulièrement, afin d'œuvrer à leur mise en œuvre.

5. boulevard Diderot - 75589 Paris Cedex 12



En ce qui concerne les recommandations que vous formulez quant à la Nuit de la solidarité, je les partage et vous indique que le CASVP qui, de longue date, portait un tel projet, s'attachera à le pérenniser et à travailler le lien avec l'évolution des dispositifs qui doit s'en suivre. A la suite de la première édition, en février 2018 (une telle démarche était alors inédite en France), le CASVP travaillera à stabiliser et à améliorer la méthode pour les prochaines années : après un travail considérable de réappropriation des différentes expériences étrangères existantes, il s'agit désormais de tirer les leçons pertinentes de notre propre travail. Les professionnels volontaires, ainsi que les bénévoles, ont ainsi été associés à plusieurs temps de retours d'expérience, particulièrement utiles et appréciés. Dès avant la Nuit de la solidarité à proprement parler, les volontaires avaient été associés à un retour d'expérience participatif après une opération pilote conduite dans le 10^{ème} arrondissement en janvier 2018. De même, mes équipes s'attacheront à tisser des liens avec d'autres grandes villes engagées dans ce type de démarche : notant avec intérêt votre suggestion concernant Londres, je tiens à vous indiquer également que nous prévoyons des échanges avec Bruxelles et Athènes, mais aussi Barcelone et Milan, dans la mesure du possible. Dès avant cela, nous travaillerons à la mise en œuvre de votre 2^{ème} recommandation par le biais d'une exploitation des données collectées en 2018, sous l'égide d'un comité scientifique, en vue d'une prochaine publication.

Si je partage votre constat de mieux connaître la réalité des conditions de vie et les profils des personnes en situation de rue, je souhaite néanmoins attirer votre attention sur les enjeux qui s'attachent à l'utilisation d'applications informatiques : sans que ce constat ne soit définitif, je ne peux que relayer la réticence parfois vivement exprimée du secteur associatif sur ce sujet. En tout état de cause, et surtout dans l'hypothèse d'une ouverture au grand public, il m'apparaît nécessaire de sécuriser pleinement ces dispositifs, en termes de respect de la dignité et de la vie privée des personnes, avant que de les déployer à grande échelle ; je partage donc la nuance que vous exprimez sur ce point dans votre recommandation 20.

Le travail autour de l'inclusion citoyenne des personnes en situation de grande exclusion, enfin, est un enjeu fort, auquel sont attachées les équipes du CASVP, ainsi qu'en atteste le travail conduit autour du budget participatif par exemple. Ce peut notamment être à l'occasion de la construction d'un lien avec les conseils de quartier, en tenant compte des spécificités et dynamiques locales. Si je pense que les modalités de mise en œuvre d'actions concrètes peuvent le mieux être définies au niveau local, je partage pleinement la philosophie de votre proposition, à savoir concevoir les centres d'hébergement comme partie intégrante d'un territoire et en lien avec les acteurs de celui-ci.

Vous trouverez ci-dessous une série de remarques plus détaillées, que j'ai souhaité porter à votre connaissance dans le cadre de cette phase d'échange sur votre rapport provisoire ; je vous remercie par avance de l'attention que vous voudrez bien leur accorder. Les équipes du CASVP restent à votre disposition pour tout échange complémentaire qui vous serait utile.

Je vous prie d'agréer, Madame la Directrice générale, l'expression de mes salutations distinguées.

Annexe :

Observations formulées par le CASVP sur les deux tomes du rapport

1. Observations portant sur le Tome 1 du rapport :

Page	Observation
67	<i>Au-delà des actions justement évoquées, le CASVP a créé un réseau culture, sport et solidarité qui met en relation des professionnels des structures d'accueil, d'accompagnement et d'hébergement des publics issus de la grande exclusion, et des acteurs sportifs et culturels. Concernant plus spécifiquement l'insertion par le sport, de nouvelles actions ont été déployées depuis 2016, grâce à un partenariat avec la DJS : mise en place d'ateliers fitness, boxe et football, organisation d'un tournoi de foot, participation à des courses (La Parisienne, No finish line), participation à des événements internationaux (mondiaux de handball, de hockey sur glace...). Un partenariat avec la Fondation PSG permet aussi aux enfants accueillis dans les centres du CASVP d'assister à des matchs de la Ligue 1.</i>
68	<i>En ce qui concerne l'insertion par la culture, l'action du CASVP mobilise des partenariats structurants formalisés par deux conventions cadres (EP Paris Musées et DAC). Outre les actions citées dans le rapport, le CASVP développe également le festival Culture et solidarité (Pôle Rosa Luxemburg), le centre d'hébergement Stendhal pour jeunes adultes a réalisé une série de visites, ateliers et a accueilli dans ses murs l'exposition Frontières en lien avec le Musée National d'Histoire de l'Immigration, etc.</i>

2. Observations portant sur le Tome 2 du rapport :

Page	Observation
32	<i>Les premiers résultats du décompte de nuit (Nuit de la solidarité), non encore disponibles au moment de la finalisation du rapport de l'Inspection, ont permis de recenser un peu moins de 3000 personnes en situation de rue dans la nuit du 15 au 16 février 2018, donnée à laquelle il convient d'ajouter que près de 1 500 personnes étaient cette même nuit mises à l'abri dans le cadre du plan Hiver, et 700 autres dans des places ouvertes la semaine précédente dans un contexte de grand froid. Ces premiers résultats seront complétés au cours des prochains mois par un travail d'exploitation plus fin des questionnaires collectés, sous l'égide d'un comité scientifique indépendant.</i>
40	<i>Recommandation 2 : le CASVP a en effet prévu de pérenniser les échanges initiés avec des villes partenaires à l'occasion de la nuit de la solidarité (New York ; Athènes ; Bruxelles, mais aussi des villes françaises). Ce partage de bonnes pratiques gagnera à s'étendre à d'autres villes, ainsi que le recommande la mission</i>
61	<i>Les centres d'hébergement ont en effet développé diverses formes d'association des résidents au-delà du cadre proprement institutionnels, par exemple concernant tous les projets structurants de ces lieux de vie (ex : Projet ESPOIR au CHU Crimée et travaux d'humanisation au CHRS Relais des carrières). Une amicale des résidents s'est également constituée au Pôle Rosa Luxemburg ; elle réunit des résidents des centres, d'anciens professionnels et est ouverte aux habitants du quartier qui souhaiteraient s'y investir.</i>
63	<i>La CASVP est intéressé par le développement de ce type de démarche qui place le bénéficiaire au centre de l'action. La CASVP a répondu à un appel à projet en 2016 pour le Pôle Rosa Luxemburg soumis à l'ARS dans le cadre d'un AAP sur la</i>

	<i>prévention. Il s'agissait d'un projet de création d'une équipe de pairs aidants anciens SDF sur la prévention et la lutte contre les addictions. Ce projet comportait aussi un volet recherche. L'ARS a indiqué en retour que l'enveloppe était consacrée à la reconduction d'initiatives existantes, et ne permettait pas de mobiliser des crédits supplémentaires pour de nouveaux projets. Si un AAP plus ouvert voyait le jour prochainement, le CASVP envisagerait alors d'y participer.</i>
68	<i>De façon générale, le CASVP mène une réflexion qui permettra effectivement de conforter la place des familles dans le dispositif des restaurants solidaires</i>
72	<i>Cette recommandation, pleinement pertinente, est ressortie comme l'un des enjeux clés des séminaires de travail sur les migrants que le CASVP a conduits en 2017. Elle sera pleinement intégrée par les prochains travaux du CASVP visant à adapter ses dispositifs à ces publics. La recommandation 19, en p82, est complémentaire de celle-ci et est travaillée dans un cadre plus large au sein de la Ville de Paris.</i>
75	<i>Il importe de préciser que la pratique du croisement des regards mise en œuvre par ATD correspond à une pratique très spécifique qui, si elle peut être rapprochée de l'esprit des démarches conduites par la SDIS en 2017 notamment, n'y est pas identique.</i>
78	<i>Il est intéressant de signaler que le Budget participatif a permis le financement de travaux et d'équipements dans les centres d'hébergement du CASVP. C'est le cas du projet de création de cuisinettes individuelles au CHU Crimée, d'équipement d'appartements tremplin pour le Pôle jeunes et le Pôle femmes-familles, dans le cadre du déploiement de places nouvelles pour familles sortant d'hôtels et selon une logique de parcours vers le logement autonome. Des travaux sont en cours, également financés dans ce cadre, pour humaniser le CHRS Relais des carrières : rénovation de l'espace d'accueil des familles et des sanitaires partagés pour tout l'établissement. Au-delà du financement à proprement parler, les résidents volontaires ont été accompagnés cette année par le CASVP et la mission BPP afin de déposer des projets portés dans le cadre des CVCS ou par des groupes de résidents. Ainsi ont été déposés des projets actuellement soumis à étude : les centres du pôle jeune, le CHU Baudricourt, les CHRS Charonne, Crimée et Pauline Rolland. Leur implication dans ce travail et dans la campagne de vote permet de travailler sur les questions de citoyenneté.</i>
81	<i>Le CASVP a mis en œuvre un certain nombre d'actions visant à accompagner les usagers souffrant de troubles psychiques. Des postes de psychologues et d'infirmiers ont été créés dans les centres d'hébergement. Des partenariats avec le secteur, avec Saint-Anne et Maison Blanche plus particulièrement, permettent une continuité entre la prise en charge somatique, des hospitalisations et une stabilisation en structure. Il existe un enjeu de financement également des emplois dits médicaux en centres d'hébergement.</i>
81	<i>Le CASVP fait partie des porteurs du GCSMS Un chez soi d'abord. Il met à disposition 10 logements et une CESF.</i>



à l'attention de
Directrice de l'Inspection générale de la Ville de Paris

18 mars 2018

OBJET : rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion
dossier suivi par

Madame la Directrice,

Vous avez bien voulu m'adresser à titre confidentiel le tome 2 du rapport cité en objet et je vous en remercie.

Je tiens à féliciter vos équipes pour ce travail remarquable, dont les constats et recommandations n'appellent pas d'observations de notre part.

Je reste à votre disposition pour tout échange et vous prie d'accepter, Madame la Directrice, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Bayer à vous.

Directrice générale

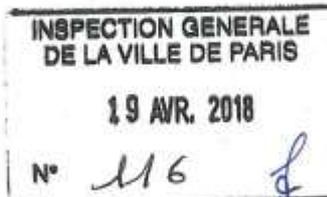
ATELIER PARISIEN D'URBANISME
111 avenue de France - CS 21430 75648 Paris CEDEX 13 -

MAIRIE DE PARIS



Direction de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires
Sous direction de la Politique de la Ville et de l'Action Citoyenne

Paris, le 16 AVR. 2018



NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale.

Objet : réponse au tome 2 du rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques publiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion - février 2018.

P.J : 2

Vous m'avez communiqué pour avis le tome 2 du rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques publiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion établi par l'Inspection Générale.

Le document dresse un état des lieux très instructif de la place qu'occupent ou que pourraient occuper les Parisiens, bénévoles et usagers, dans les politiques de lutte contre la grande exclusion. Il rend compte des besoins et des problématiques rencontrées par les acteurs associatifs. Il apporte un éclairage intéressant sur les attentes des usagers mais aussi sur leur participation à différents dispositifs.

Le rapport permet de mettre en évidence les bonnes pratiques et les manques à développer. Les inspecteurs formulent des propositions permettant d'associer les Parisiens davantage aux décisions et aux dispositifs d'action publique, et plus particulièrement de favoriser la participation des usagers aux dispositifs de droit commun et d'encourager et faciliter le bénévolat.

Vous trouverez en pièce jointe le détail de mes observations sur les constats et les recommandations présentés dans le rapport provisoire.

Le Directeur Général
de la Démocratie, des Citoyen.ne.s et des Territoires
Délégué à la Politique de la Ville et à l'Intégration



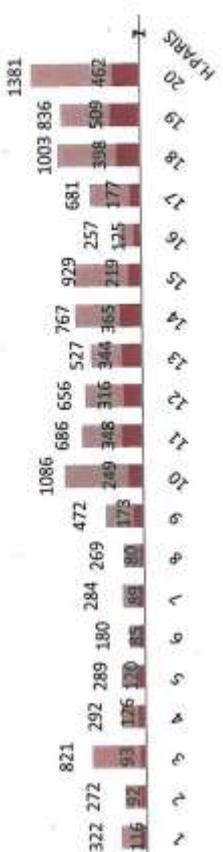


Chiffres fréquentation mensuelle	Chiffres connexion mensuelle
Nombre de mission créés: 82	Visites: 7 741
Bénévoles en attente: 474	Durée moyenne de la visite: 3 min47s
Bénévoles refusés: 25	Taux de rebond: 58%
Bénévoles acceptés: 240	Actions par visite: 2,9
Nouveaux bénévoles: 534	Pages vues: 22 401
Connexions bénévoles: 341	Pages vues uniques: 13 999
Participation à une mission: 739	
Connexions assos/collectifs: 455	
Nouvelles associations: 27	

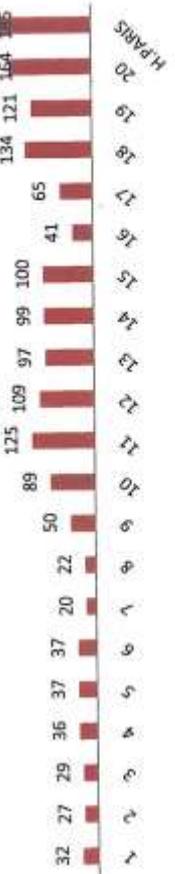
Chiffres cumulés depuis mars 2015

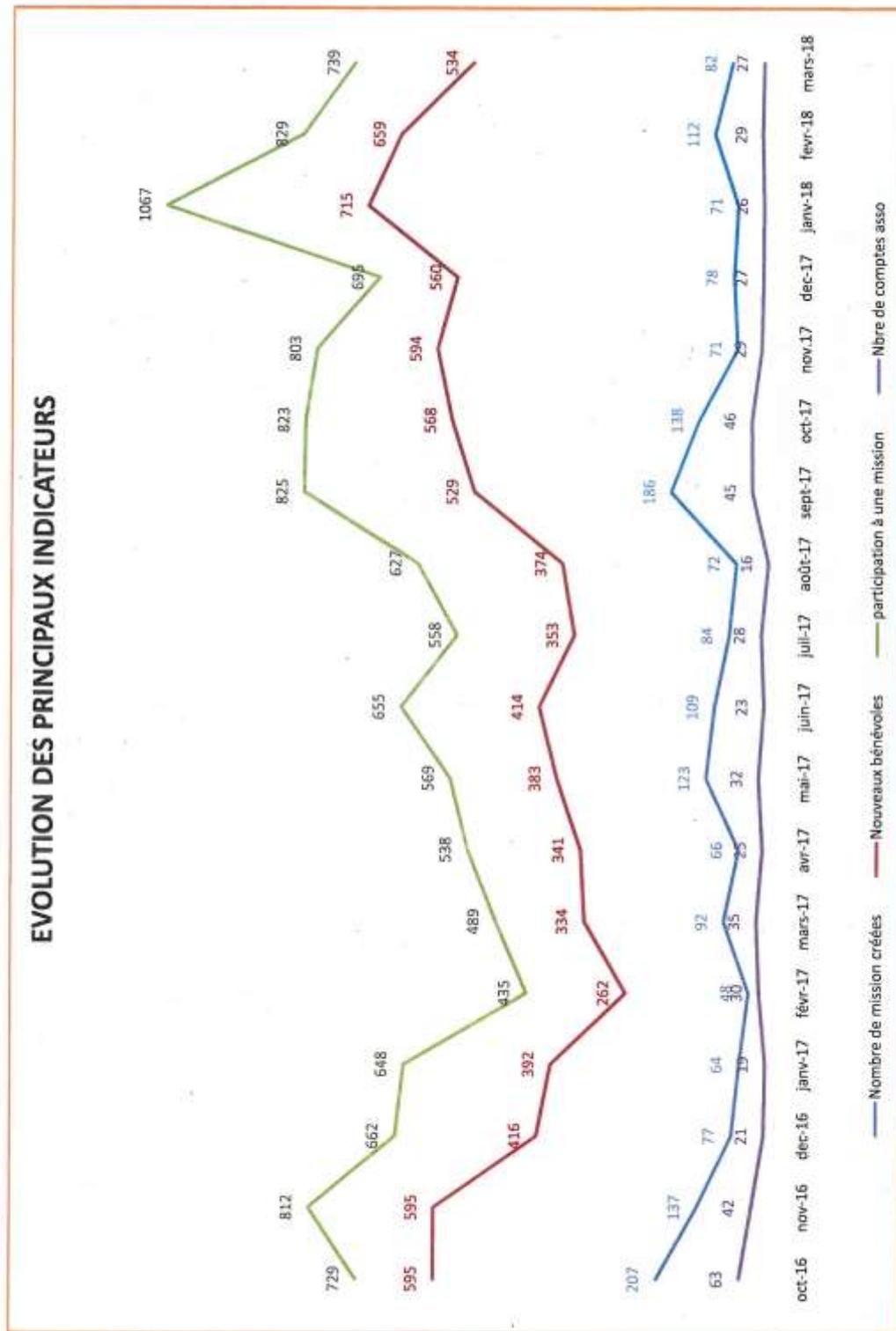
Missions	Bénévoles	Inscription à une mission	Connexion bénévoles	Connexions assos/collectifs	Comptes asso
4 518	23 845	25 355	25 031	14 013	1 726

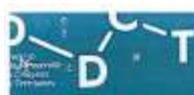
Répartition géographique des missions et de la participation (chiffres cumulés) – OCT 2017



Répartition géographique des associations inscrites (chiffres cumulés) – JUIN 2017







RAPPORT PROVISOIRE - EVALUATION DE LA PLACE DES PARISIENS DANS
LES POLITIQUES PARISIENNES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION
INSPECTION GENERALE

OBSERVATIONS ET AVIS DE LA DDCT

23 recommandations sont formulées dans le **pré-rapport « Evaluations de la place des Parisiens dans les politiques publiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion », tome 2 « bénévoles et usagers »** de l'Inspection Générale. 5 d'entre elles impactent la DDCT dont 3 pour le service Associations (Bureau de la Vie associative – BVA) et 2 pour le Service de la Participation citoyenne (SPC).

Ces recommandations visent à remplir les 2 objectifs suivants :

- Favoriser la participation des usagers aux dispositifs de droit commun (2 recommandations relevant du SPC, dont l'une concerne les mairies d'arrondissement)
- Encourager et faciliter le bénévolat (3 recommandations relevant du service associations)

Toutes ces recommandations ne relèvent pas exclusivement et de manière directe de la DDCT. Cependant celle-ci peut être amenée à jouer un rôle en tant que relais ou expert.

Concernant la participation des personnes en situation de grande exclusion aux dispositifs de droit commun, 2 recommandations sur 5 concernent la DDCT.

- La **recommandation 4** propose d'accueillir dans les **conseils de quartier** les personnes en situation de grande exclusion résidant dans l'arrondissement (notamment ceux des CHRS et des pensions de famille présents sur le territoire concerné).
 - o Le pré-rapport constate que les conseils de quartier connaissent mal les sujets de solidarité et sont peu ouverts aux personnes en situation de précarité. Il note que leur composition demeure très imparfaitement représentative de la sociologie des quartiers et que les publics éloignés, les jeunes, les personnes sans emploi ou à l'opposé, et pour des raisons différentes, les publics actifs y sont insuffisamment présents.
- La **recommandation 16** propose d'engager un effort de pédagogie auprès des publics en situation d'exclusion pour un **budget participatif** qui intègre les préoccupations des plus pauvres.
 - o Le pré-rapport rappelle que la Maire souhaite voir émerger un plus grand nombre de projets intéressants la solidarité.
 - o Il constate le paradoxe suivant : les projets intéressants la grande exclusion sont peu nombreux mais ils sont régulièrement placés en tête des votes par les Parisiens.

Concernant le bénévolat, les 3 recommandations concernent la DDCT dont 2 relèvent directement du BVA.

- La **recommandation 12** propose de mettre en place une newsletter à destination des bénévoles parisiens engagés dans des dispositifs de lutte contre la grande exclusion, accessible sur paris.fr, leur permettant d'être informés sur l'actualité du secteur.
 - o C'est une demande des responsables associatifs et bénévoles œuvrant contre la grande exclusion.
- Les recommandations relevant directement du BVA :
 - o La **recommandation 21** propose d'engager la refonte de l'application « parisjemengage » sur la base d'un cahier des charges élaboré avec les représentants des associations et des entreprises pour en faire le site de référence à la disposition des Parisiens désireux de s'engager
 - Le pré-rapport observe qu'il est utilisé par le milieu associatif mais touche un nombre encore limité de Parisiens.
 - Des limites techniques sont avancées et notamment pointées par des responsables associatifs.
 - Plusieurs nouvelles fonctionnalités et une ouverture aux entreprises sont proposées.
 - o La **recommandation 22** propose de placer le soutien au bénévolat au premier rang des missions des MDA en les chargeant d'actions de formation pour aider les associations, et en particulier celles

Page 1



oeuvrant dans le champ de la lutte contre l'exclusion. L'objectif visé est d'aider les associations à développer des outils RH pour le recrutement et la gestion des bénévoles.

Quelques imprécisions ont été relevées qu'il convient de corriger :

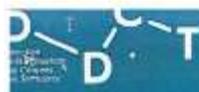
Page 77 :

- **ligne 2** : ajout de « lauréates » dans « La faiblesse des propositions lauréates concernant les sans-abri (7 depuis 2015) est frappante ».
- **le tableau 6 comporte des erreurs.**
 - o En 2015, il y a 4 projets et non 3 pour un montant de 4 820 000 €
 - o En 2016, il y a 4 projets et non 1 pour un montant de 5 270 000 €
 - o En 2017, il y a 4 projets et non 3 pour un montant de 6 615 000 €

Le tableau ci-dessous apporte des précisions :

B- SUIV 001356 - Rénovation des bains-douches Saint-Merri	TRAVAUX	20 000
B- SUIV 001650 - Bagagerie dans le quartier Villette-Pont de Flandre	PROCEDURES	200 000
B- SUIV 001999 - Développer l'aide aux personnes en situation de précarité	LIVRAISON	4 400 000
B- SUIV 002070 - Aménagement de casiers de bagagerie dans les bains-douches Charenton	TRAVAUX	200 000
4 projets 2015		4 820 000
C- SUIV 001226 - Une Maison de santé pour le 15e	ETUDES	250 000
C- SUIV 001702 - Enfin une Give Box dans le 2e !	ETUDES	10 000
C- SUIV 003604 - Un abri pour les personnes sans-domiciles	LIVRAISON	5 000 000
C- SUIV 003636 - Installer un espace de don d'objets en libre-service	ETUDES	10 000
4 projets 2016		5 270 000
D- SUIV 000820 - Lutter contre la fracture numérique à la Cité de Refuge	ETUDES	95 000
D- SUIV 002162 - Infrastructures et matériels pour l'accueil des SDF, ...	ETUDES	20 000
D- SUIV 002720 - Alimentation pour tous	ETUDES	1 500 000
D- SUIV 002728 - Pour une ville plus accueillante et plus solidaire	ETUDES	5 000 000
4 projets 2017		6 615 000

Page 2



RAPPORT PROVISOIRE - EVALUATION DE LA PLACE DES PARISIENS DANS
LES POLITIQUES PARISIENNES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION
INSPECTION GENERALE

Il est à noter que la faiblesse frappante peut être relativisée par le fait que la Ville se substitue à l'Etat dans ce domaine.

Concernant la méconnaissance des distinctions entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, il s'agit moins de méconnaissance que de l'impact des investissements en termes de coûts de fonctionnement. Dans le cas des projets de solidarité, il est souvent difficile d'imaginer des projets qui n'induisent pas des postes de travailleurs sociaux mobilisés pour les gérer, ce qui suscite un coût que le budget participatif ne peut pas prendre en charge.

On note donc que de nombreux projets présentés n'ont pas été soumis au vote en raison de la règle selon laquelle les projets du budget participatif ne doivent pas générer des coûts supplémentaires de fonctionnement pour la ville.

Exemples de projets non retenus en raison de leur impact en fonctionnement (hors projets 2015, non référencés dans notre back-office) :

C- PROP 000450 - Des frigos en libre-service contre le gaspillage	75015
C- PROP 001605 - Un centre d'accueil pour victimes de violences conjugales	75002
C- PROP 002201 - Création d'un Relais solidaire sur le 11ème	75011
C- PROP 002269 - Cuisine Solidarité Partage et Plaisir	75015
C- PROP 002419 - Rendre espoir à autrui et Agir sur les racines de la misère	75011
C- PROP 003238 - PORTRAITS INTER-GENERATIONNELS	75018
D- PROP 000897 - SI NECKER M'ÉTAIT CONTÉ !	
D- PROP 001473 - Pour une classe d'accueil des enfants migrants à l'école	
D- PROP 001991 - INSERTION PROFESSIONNELLE POTAGERS URBAINS LOCAUX ASSOCIATIFS	
D- PROP 002193 - épicerie solidaire	75018
D- PROP 002251 - Lutte contre l'isolement des seniors avec un réseau social	
E- PROP 000161 - Logement abordable	
E- PROP 000362 - PRÊT DU COEUR - Créer son emploi pour sortir de la rue	
E- PROP 000538 - Ouverture des gymnases la nuit pour les SDF	
E- PROP 000867 - Des gymnases pour la solidarité	
E- PROP 001242 - Solidarité 11ème	75011
E- PROP 001392 - Aide aux repas en Ehpad par étudiants contre loyer modéré	75013
E- PROP 001739 - Le 13ème pour tous	75013
E- PROP 001857 - Rendons visite aux seniors en EHPAD	
E- PROP 001886 - À deux plus tôt que seul	75016
E- PROP 001932 - Maison Solidaire	75015

Le pré-rapport note que « bien que peu nombreux, les projets intéressant la grande exclusion sont régulièrement placés en tête des votes par les Parisiens. ». **Nous précisons toutefois** que si la part des projets, en nombre, reste faible, leur volume en investissement excède des thématiques pour lesquelles on recueille plus de projets : les projets solidarité (au sens large) représentent 6,2% des projets votés mais 28,5 M€ d'investissement, quand les projets culture représentent 9% des projets votés pour 18M€ d'investissement.

Thématique	Nbre de lauréats	Investissement	Part des projets votés
Cadre de vie	227	89,4	37,2%
Education et jeunesse	83	32,1	13,6%
Environnement	83	30,5	13,6%
Culture et patrimoine	53	19	8,7%
Sport	43	18,4	7,0%
Solidarité et cohésion sociale	39	28,5	6,2%
Transport et mobilité	35	16,8	5,7%
Prévention et sécurité	20	3,6	3,3%
Economie et emploi	12	5,6	2,0%
Propreté	9	6,3	1,5%
Santé	4	0,4	0,7%
Ville intelligente et numérique	4	1,6	0,7%

Page 78 : le premier paragraphe relatif aux appels à projet peut-être complété : en effet, le projet « des abris pour les sans abris » se concrétise par l'intermédiaire d'un parcours citoyen, mobilisant l'ensemble des porteurs de projets après le vote, pour écrire avec eux les cahiers des charge de ces appels à projets. Dans ce cadre, les porteurs de projets ont rencontré le Conseil consultatif régional des personnes accueillies et accompagnées, composé de bénéficiaires de l'action sociale de la Ville de Paris.

Page 78, 2^e paragraphe : des précisions sont à apporter : Les projets lauréats ont notamment déjà permis de financer la rénovation des bains douches du 188 Charenton et le doublement du nombre de casiers de la Bagagerie ou des travaux en vue de la création d'une bagagerie dans le 19^{ème} arrondissement (Villette-pont de Flandre), la rénovation du CHU Crimée, la rénovation de 9 accueils de jour, de 2 centres de distribution alimentaire et d'un véhicule de transport pour renforcer les maraudes.

Page 78, concernant l'implication encore faible des personnes en situation de grande exclusion, nous ne pouvons, pour notre part, confirmer ou infirmer si les personnes accompagnées votent ou ne votent pas.

Page 78, le paragraphe 6 relatif aux établissements du CASVP peut être complété. En effet, nous rencontrons, par ce biais, les Conseil de la vie sociale (CVS), qui favorisent la participation et l'expression des personnes accueillies dans ces établissements, et nous construisons avec eux les projets. Cela a été fait dans les CHU/CHRS mentionnés.

Il est à noter que dans le cadre de l'appel à projet pour l'ACCOMPAGNEMENT DES PORTEURS DE PROJETS EN QUARTIERS POPULAIRES, doté de 100 000€ chaque année, a été fixé depuis 2017, comme critère pour retenir les propositions des associations, leur capacité à cibler « l'ensemble des habitants des quartiers populaires, avec une attention particulière en direction des jeunes et des publics défavorisés. L'association devra donc démontrer une expertise particulière d'accompagnement de ces publics. »

On note, cette année que les actions menées par les associations, dès lors qu'elles se situent dans l'espace public ou dans des équipements de type « centre social », permettent de développer cet effort de pédagogie. Mais il est vrai que le public défavorisé est plus large que celui étudié ici, à savoir le public en « grand exclusion ».



RAPPORT PROVISOIRE - EVALUATION DE LA PLACE DES PARISIENS DANS
LES POLITIQUES PARISIENNES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION
INSPECTION GENERALE

Page 84 : 1 726 comptes associations ont été créés depuis mars 2015 et non 10 000 comme indiqué.
Par ailleurs, les derniers chiffres de la plateforme en date de mars 2018 sont disponibles (ci-joint).

Ci-dessous les observations sur les recommandations formulées :

N°	Recommandations	Remarques
4	Accueillir dans les conseils de quartier les personnes en situation de grande exclusion résidant dans l'arrondissement (notamment ceux des CHRS et des pensions de famille présents sur le territoire concerné).	Relève de la DASES pour l'accompagnement des personnes, des mairies d'arrondissement pour l'organisation des conseils de quartier. Le Service de la Participation citoyenne peut apporter son expertise sur la participation et la démocratie locale.
12	Mettre en place une newsletter à destination des bénévoles parisiens engagés dans des dispositifs de lutte contre la grande exclusion, accessible sur paris.fr, leur permettant d'être informés sur l'actualité du secteur	Relève de la DASES et Dicom Le service associations de la DDCT via le BVA peut : <ul style="list-style-type: none"> • relayer cette newsletter à tous ses contacts associatifs du champ de la solidarité • proposer aux bénévoles inscrits sur la plateforme jemengage de s'y inscrire via une actu sur sa home, un mail aux bénévoles (si accord). Certains bénévoles s'engageant pour des missions de type « grande précarité, Maraude, secourisme ». • faire connaître cette newsletter aux bénévoles des associations inscrites ou en contact avec les MVAC et le CAP
16	Engager un effort de pédagogie auprès des publics en situation d'exclusion pour un budget participatif (qui ?) intègre les préoccupations des plus pauvres	Relève de la DASES. La DDCT par la Mission budget participatif peut apporter des éléments de pédagogie. Sur un plan opérationnel, elle peut ouvrir son appel à projets annuel relatif à l'émergence de projets dans les quartiers populaires aux personnes en situation de grande exclusion.
21	Engager la refonte de l'application « parisjemengage » sur la base d'un cahier des charges élaboré avec les représentants des associations et des entreprises pour en faire le site de référence à la disposition	[Accord sur le principe mais le marché actuel court jusqu'en décembre 2019. -> c'est un marché à bon de commande qui ne nous interdit pas d'internaliser] jemengage.paris a fait l'objet d'adaptations en 2016 pour prendre

Page 5

**RAPPORT PROVISOIRE - EVALUATION DE LA PLACE DES PARISIENS DANS
LES POLITIQUES PARISIENNES DE LUTTE CONTRE LA GRANDE EXCLUSION**
INSPECTION GENERALE

	<p>des Parisiens désireux de s'engager</p>	<p>en compte une étude usagers conduite la CEEE.</p> <p>La solution actuelle repose sur un marché de prestation dont le titulaire est la société Hacktiv (mode SAAS - 'Solution As A Service') qui court jusqu'à 2019. Un précédent arbitrage a posé le principe du maintien de la solution actuelle jusqu'à la fin du marché. Aucune ressource existante n'est disponible pour internaliser le service avant la fin de la mandature, priorité ayant été donnée à la refonte de SIMPA SOCLE puis Subventions.</p> <p>Le prestataire actuel a proposé de nouvelles fonctionnalités et une refonte du design et de l'ergonomie. Une rencontre prévue fin avril avec ce dernier doit permettre d'envisager des marges de progrès – dans la limite des contraintes budgétaires.</p> <p>Fin 2017, le back-office du service 'jemengage' a été enrichi afin de faciliter sa supervision et son animation avec une démarche proactive en direction des « utilisateurs dormants ». Le réseau des MVAC sera mobilisé pour cette animation et pour l'accompagnement des associations afin qu'elles valorisent au mieux leurs projets. Une ressource RH doit être néanmoins dégagée pour assurer leur coordination et les tâches qui ne peuvent pas être déconcentrées.</p> <p>A court terme, un plan de communication sera établi pour mieux faire connaître la plateforme auprès du grand public : valorisation de missions via paris.fr et les réseaux sociaux avec l'appui de la DICOM.</p> <p>[L'animation de ce site nécessite en outre une personne dédiée et qualifiée et l'implication des MVAC.]</p> <p>Les chiffres sont présentés en pièce-jointe.</p>
<p>22</p>	<p>Placer le soutien au bénévolat au premier rang des missions des MDA. Les charger d'actions de formation des bénévoles mais aussi à destination des associations, et en particulier celles oeuvrant dans le champ de la lutte contre l'exclusion, pour les aider à développer des outils RH pour recrutement et la gestion des bénévoles</p>	<p>Dans le cadre de la réforme des MDA devenues des Maisons de la vie associative et citoyenne depuis janvier 2018, les directeur.rices des MDA sont désormais des directeur.rices du développement de la vie associative et citoyenne.</p> <p>Dans leurs feuilles de route, elles/ils doivent « promouvoir et contribuer au développement des outils et services numériques au service des associations et des citoyens proposés par la Ville de Paris, en particulier la plate-forme jemengage.paris pour développer le bénévolat. Elles/ils développent leur capacité à soutenir la transition numérique des associations par une connaissance des outils et sites dédiés à leur développement. »</p> <p>Par ailleurs, ces directeur.rices du développement pourraient participer à la mise en place de la bulle solidaire où les personnes qui veulent agir pour aider les sans-abri – associations, institutions, citoyens – pourront se rencontrer, échanger, créer, travailler, passer des moments de convivialité.</p>

DÉPARTEMENT DE PARIS



Service de la prévention et de la lutte
contre les exclusions

Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé
Sous-direction de l'insertion et de la Solidarité

N/Ref : D18DASE-000269

Affaire suivie par :

Paris, le 25/04/2018

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'Inspection Générale

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS

25 AVR. 2018

N°

123

de

Objet : Rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion Tome1 les initiatives (N° 17-06-01) et Tome 2 : Bénévoles et usagers N° 17-06-02

Par courriers en date du 11 janvier 2018 et 20 février 2018, vous avez bien voulu me communiquer les tomes 1 et 2 du rapport provisoire d'évaluation de la place des Parisiens dans les politiques parisiennes de lutte contre la grande exclusion établi par vos services.

En premier lieu, je souhaite vous remercier et souligner l'intérêt de ce rapport qui nous apporte des éléments sur l'intervention des bénévoles dans les dispositifs que nous finançons et que nous n'avions pas en notre possession. Vos préconisations très pertinentes rejoignent nos sujets de préoccupations et sont éclairantes pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques de lutte contre l'exclusion sur le territoire parisien dont la DASES a la responsabilité.

Afin qu'il puisse être finalisé, je souhaite vous communiquer quelques observations sur les constats et préconisations présentés dans ce document.

La première partie de ce rapport concerne l'aide alimentaire, comme secteur illustrant les politiques parisiennes dont la mise en œuvre repose largement sur l'engagement de bénévoles. Dans le paragraphe 1.1.1.3, intitulé « une offre dominée par quelques acteurs majeurs », je vous propose de valoriser l'action de la DASES mise en œuvre dès 2016, visant à établir un état des lieux des points de distribution alimentaire sur la ville de Paris, selon une approche territorialisée par arrondissement, distinguant les différents types de distribution et de modalités d'accès, et apportant des informations sur l'organisation temporelle de ces distributions. Ce document ne peut, par ailleurs, être pleinement exhaustif, du fait des initiatives multiples émanant d'associations non parisiennes et de collectifs d'habitants, mouvantes et difficilement localisables par la collectivité.

Cet état des lieux a servi de fondement à une analyse qualitative du système d'aide alimentaire parisien et à la mise en place d'une stratégie de l'aide alimentaire sur Paris (cf. note DASES de décembre 2016), déclinant ainsi l'action 33 du pacte parisien de lutte contre la grande exclusion.

Je vous apporte également quelques informations récentes communiquées par le CASVP, concernant le déploiement des restaurants solidaires, dont le doublement constitue un objectif mentionné dans l'action 31 du pacte. Le 10^{ème} restaurant ouvert le 1^{er} décembre 2017 est le restaurant Baudricourt, situé dans le 13^e arrondissement.

Une restauration sociale existait déjà et accueillait midi et soir des adultes, résidents du CHU Baudricourt ou personnes en situation de précarité orientés par des partenaires locaux. La labellisation en restaurant solidaire se traduit par l'ouverture le soir aux familles et par une montée en charge progressive du nombre de cartes distribuées (objectif initial : + 100 entre décembre et avril 2018). Le restaurant est



94,96, quai de la Râpée - 75012 Paris

TOUTE L'INFO
au 3976* et
sur PARIS.FR

* Prix d'un appel local à partir d'un fixe



ouvert tous les jours de l'année (contrairement aux autres restaurants fermés les dimanches et les jours fériés), de 18h à 19h30.

La labellisation en restaurant solidaire le midi est effective dès ce printemps 2018. Des cartes pour le midi pourront donc être délivrées aux partenaires des restaurants solidaires. Le restaurant Baudricourt constitue donc une première étape vers l'élargissement de l'offre : ouverture le dimanche et les jours fériés, ouverture le midi.

Je vous propose d'autre part d'apporter quelques précisions sur la ramasse, mentionnée dans le point sur les approvisionnements intégré au paragraphe 1.1.2.1 intitulé « des bénévoles présents tout au long de la chaîne alimentaire ». En effet, la ramasse ou récupération des invendus, est une activité qui dépasse le cadre des petits commerces, puisque depuis la loi du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire, les surfaces de plus de 400 m² sont dans l'obligation de donner leurs invendus à des associations d'aide alimentaire, contrainte accompagnée de mesures de défiscalisation. Ainsi, cette source d'approvisionnement s'est considérablement développée, en s'appuyant tant sur des entreprises du secteur de l'économie sociale et solidaire (Phenix, Ecosphère, Comerço), que des associations spécifiques telles que Biocycle ou le Chaînon Manquant, ou des associations d'aide alimentaire bénéficiant de moyens logistiques). Deux délibérations successives prises en 2016 et 2017 via la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) en mobilisant le budget participatif ont d'ailleurs permis de doter ces acteurs de moyens matériels conséquents pour développer la récupération de ces invendus.

Pour la partie consacrée aux accueils de jours, vous indiquez qu'il n'existe pas de définition officielle des accueils de jours. La FAS a néanmoins proposé des éléments qui permettent de les catégoriser. Il semblerait utile de les indiquer.

S'agissant de la terminologie utilisée, je vous propose de l'harmoniser en utilisant : accueils de jour ESI et accueil de jour non labellisé ESI afin de rendre l'analyse plus compréhensible.

Pour la partie consacrée aux bagageries associatives, je me suis interrogé sur les données qui permettraient d'affirmer que la moitié des bénéficiaires seulement étaient en situation de rue. En effet, il semblerait que cette proportion est plus importante, le besoin d'entreposer ses bagages étant moins pressant lorsque les personnes sont hébergées par des tiers.

Dans votre dernière partie du Tome 1 consacrée aux initiatives qui favorisent le lien social, il pourrait être intéressant d'analyser de manière plus approfondie la manière dont des associations plus récentes (carillon, entourage, le filon...) et qui utilisent de manière volontariste les nouvelles technologies et l'alliance avec les citoyens viennent « bousculer » un secteur associatif plus classique : modèle économique, gouvernance, attractivité de ces nouvelles associations et mise en place d'un réseau de bénévoles à grande échelle en très peu de temps, pérennité des actions ...

De manière générale, il semblerait intéressant que vous puissiez faire des propositions sur le pilotage stratégique qui permettrait de garantir la mise en œuvre des préconisations car un certain nombre d'entre elles dépassent les compétences de la DASES.

Le second tome de votre rapport est centré sur l'engagement des parisiens et de leur place en tant que bénévoles dans les politiques de lutte contre l'exclusion. L'analyse approfondie que vous proposez des profils des bénévoles, notamment la répartition par âge, sexe et catégories socioprofessionnelle des bénévoles au regard des secteurs d'activité de leurs intervention est, notamment, extrêmement intéressante.

Je souhaite plus particulièrement réagir sur quelques préconisations que vous formulez dans ce tome 2.

De manière générale, il faut souligner le volontarisme et les moyens mis en œuvre par la DASES pour piloter les dispositifs d'urgence sociale de la Ville de Paris, avec le choix de recruter trois cadres au sein du pôle d'urgence sociale du service de prévention et de lutte contre les exclusions. Au regard du contenu du tome 2, je souhaite vous faire part de mes observations.

Tout d'abord, vous formulez plusieurs recommandations (1, 2, 5) qui visent à approfondir la connaissance du public sans abri. Je vous rejoins totalement sur ce point et l'expérience de la nuit de la solidarité du 15 février dernier initiée par la Ville de Paris a été une initiative très importante en la

matière avec une démarche de dénombrement des personnes en situation de rue et la recherche d'éléments qualitatifs sur ces personnes. Cette opération a vocation à être renouvelée afin de poursuivre l'effort de connaissance du nombre et des besoins des personnes en situation d'exclusion avec l'objectif de mieux répondre à ces besoins. Pour ce qui concerne plus particulièrement la formulation de la recommandation 5, il convient de rajouter que l'OPILE est réactivé sous l'égide de l'APUR et de la DASES.

Les recommandations 11, 12, 13, 14 et 15 visent à mieux faire connaître aux parisiens et à valoriser les actions conduites en matière de lutte contre l'exclusion. Je vous rejoins également totalement sur la nécessité de donner à voir aux parisiens la richesse des initiatives et des dispositifs qui viennent en aide aux personnes les plus démunies sur le territoire parisien. Les Journées Paris Capitale Solidaire organisées en octobre 2017 ont été une première étape très importante en la matière avec notamment des parcours citoyens ouverts aux parisiens pour découvrir dans chaque arrondissement des lieux dédiés à la solidarité (centres d'hébergement, accueils de jours, centres sociaux, centres d'accueil pour toxicomanes, etc. ...). Ces journées ont également vocation à être reconduites dans les années à venir afin de développer la communication de la collectivité en direction des citoyens sur les sujets de solidarité. Par ailleurs, une nouvelle formule d'échanges avec les parisiens sur les politiques sociales a été initiée dans le 10^{ème} arrondissement le 9 avril dernier. Ce style de conférence va être organisé dans chacun des 19 autres arrondissements parisiens. C'est pourquoi pour la recommandation 11, je vous propose une autre formulation : ouvrir plus largement au grand public les journées Paris Capitale Solidaire sur la base de moyens de communication à la hauteur de l'enjeu.

Vos recommandations 9, 19, 20 et 21 prônent de mobiliser les potentialités des nouvelles technologies, avec notamment un recours accru aux outils numériques, pour améliorer la prise en charge des personnes sans abri. Je souscris pleinement à cette orientation sur laquelle la DASES est par ailleurs force de propositions avec notamment la création d'une interface numérique appelée PEPS (Paris Espace Partagé et Solidaire) qui a vocation à moderniser la relation entre les travailleurs sociaux de la collectivité parisienne et les usagers qu'ils accompagnent (numérisation des documents, feuilles de route des démarches à accomplir etc.). La DASES élabore également une cartographie numérique interactive de l'ensemble de l'offre d'insertion sociale et professionnelle disponible à Paris donnant un accès direct à toutes les informations du guide solidarités, qui sera ouverte à tous les parisiens et qui leur permettra notamment de pouvoir s'inscrire en ligne, en faisant le pari que cette possibilité renforcera leur capacité à être pleinement acteur de leur parcours de réinsertion. Par ailleurs, je vous informe que dans le cadre du budget participatif une application interactive destinée aux sans abri est en cours de réflexion au sein de la collectivité.

Concernant les recommandations 6 et 8, je tiens à vous préciser que les ESI qui sont cofinancés à parité avec l'État font d'ores et déjà l'objet d'un suivi et d'un pilotage soutenu dans le cadre d'un comité tripartite (État, Ville et RATP) qui se réunit régulièrement pour piloter ce dispositif indispensable de la veille sociale.

Vous préconisez dans la recommandation 7 de mettre en place une instance de coordination opérationnelle des acteurs de l'aide alimentaire. La DASES s'est organisée dès 2016 pour mettre en place cette coordination, de nature à améliorer le fonctionnement global du système d'aide alimentaire parisien. C'est ainsi que dans le cadre de l'action 33 du Pacte Parisien de Lutte contre la grande précarité, et dès 2017 une instance de pilotage stratégique co-pilotée par le Département et l'État a été mise en place : elle a validé la stratégie aide alimentaire à Paris intégrant une analyse approfondie de ses caractéristiques actuelles et l'identification d'axes de travail et d'actions à mener pour impulser des évolutions dans l'intérêt final des usagers. L'organisation de groupes de travail thématiques visant à associer les acteurs de l'aide alimentaire aux constats et aux propositions à construire pour y remédier a par ailleurs eu pour effet de décloisonner leurs fonctionnements et de développer de nouvelles formes de coopération entre eux. Sur la question de l'urgence alimentaire liée à la présence de migrants sur l'espace public, ce travail de coordination crée aujourd'hui les conditions d'une forte réactivité pour ajuster l'offre alimentaire aux besoins. Ce travail de coordination s'étend également aux liens entre ceux qui distribuent et ceux qui récupèrent les invendus dans les commerces, en favorisant les livraisons auprès de petites associations sans moyen logistique. Je vous propose donc une reformulation de la recommandation 7 comme suit : poursuivre la démarche de coordination des acteurs de l'aide alimentaire et la mise en œuvre de la stratégie aide alimentaire élaborée par la DASES.

Vous formulez également une recommandation 10 portant sur la mise en réseau des bagageries et l'harmonisation des outils de suivi de l'activité et des publics, que nous partageons. Sur ce point, la DASES a créé dès mi 2017 les conditions d'un véritable réseau d'acteur en s'appuyant sur la Fédération des Acteurs Sociaux, dans le cadre d'une convention relative à une mission d'animation de réseaux dans le

domaine de la veille sociale, dans laquelle il est fait mention d'une action particulière à mener pour organiser et co-animer avec la DASES une plénière des bagageries. Deux réunions de ce type se sont déjà tenues les 7 novembre et 14 mars derniers, avec toutes les bagageries parisiennes, quel que soit le mode de soutien de la Ville (subvention ou mise à disposition de locaux dans les bains douche). Les objectifs sont les suivants : permettre aux bagageries de mieux se connaître (équipes /fonctionnements), créer des liens, échanger les expériences, questionnements et capitaliser les bonnes pratiques et fonctionnements, construire une ressource pour les nouveaux projets. Ils contribuent à la constitution d'un véritable réseau, désireux de travailler sur des indicateurs communs d'activité. C'est pourquoi je vous propose de reformuler la recommandation 10 ainsi : conforter et poursuivre l'animation des bagageries associatives et favoriser ainsi l'essaimage de nouveaux projets sur d'autres arrondissements parisiens.

Je suis en accord avec votre proposition de mieux associer les personnes en situation d'exclusion dans les politiques qui les concerne, mais le sujet est complexe et difficile à appréhender tant pour les acteurs de terrain qu'institutionnels. Il me semble que des pistes d'action concrètes en la matière auraient été de nature à alimenter la réflexion et à nous faire collectivement progresser sur le sujet. Votre proposition de créer un 8^{ème} collège au sein du conseil des générations futures (recommandation 17) ne me semble pas assez opérationnelle de ce point de vue.

J'ai enfin une réserve sur la recommandation 18 qui vise à faire de Paris un laboratoire de la prise en charge des troubles psychiatriques sévères des personnes en situation d'exclusion. Si j'adhère totalement à l'orientation qui vise à poursuivre nos efforts de prise en charge et d'accompagnement des personnes à la rue qui souffrent de troubles psychiques, je pense qu'il aurait été utile de proposer des préconisations concrètes sur ce sujet ancien qui demeure un défi à relever.

Tels sont les éléments dont je souhaite vous faire part.

Le Directeur de l'action sociale,
de l'enfance et de la santé

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

GRAPHIQUE 1 : SEXE DES RÉPONDANTS	5
GRAPHIQUE 2 : AGE DES RÉPONDANTS	6
GRAPHIQUE 3 : SITUATION PROFESSIONNELLE DES BÉNÉVOLES.....	7
GRAPHIQUE 4 : CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES	7
GRAPHIQUE 5 : DOMAINES DE COMPÉTENCE PROFESSIONNELLE	8
GRAPHIQUE 6 : NOMBRE DE BÉNÉVOLES PAR ARRONDISSEMENT DE RÉSIDENCE	9
GRAPHIQUE 7 : LIEU DE RÉSIDENCE : PARISIENS ET NON PARISIENS	10
FIGURE 1 : LIEU DE RÉSIDENCE DES BÉNÉVOLES (PARIS ET PETITE COURONNE).....	10
GRAPHIQUE 8 : ENGAGEMENT DANS L'ARRONDISSEMENT DE RÉSIDENCE	11
GRAPHIQUE 9 : ARRONDISSEMENTS D'INTERVENTION DES BÉNÉVOLES.....	11
FIGURE 2 : LIEU D'ACTIVITÉ DES BÉNÉVOLES	12
GRAPHIQUE 10 : FRÉQUENCE DE L'INTERVENTION.....	13
GRAPHIQUE 11 : DURÉE DE CHAQUE INTERVENTION	13
GRAPHIQUE 12 : INTERVENTION LE WEEK-END	14
GRAPHIQUE 13 : MOTIVATION DE L'ENGAGEMENT	14
GRAPHIQUE 14 : CRITÈRES DE CHOIX DES ACTIVITÉS.....	15
GRAPHIQUE 15 : CADRE DE LA PRATIQUE BÉNÉVOLE.....	16
GRAPHIQUE 16 : RÉPARTITION DES RÉPONSES PAR ASSOCIATIONS	17
GRAPHIQUE 17 : MOYEN DE CONNAISSANCE DE LA STRUCTURE	17
GRAPHIQUE 18 : RÔLE DANS LA STRUCTURE	18
GRAPHIQUE 19 : DISPOSITIFS D'INTERVENTION DES BÉNÉVOLES	19
GRAPHIQUE 20 : ACTIVITÉS PRINCIPALES DES BÉNÉVOLES	19
GRAPHIQUE 21 : SOURCES D'INFORMATION (HORS GUIDE DU PARIS SOLIDAIRE).....	20
GRAPHIQUE 22 : UTILISATION DU GUIDE PARIS SOLIDAIRE	21
GRAPHIQUE 23 : NATURE DE LA RELATION À L'USAGER	23
GRAPHIQUE 24 : ANCIENNETÉ DANS L'ENGAGEMENT	26

GRAPHIQUE 25 : BÉNÉVOLES INTERVENANT PENDANT L'ÉTÉ (À GAUCHE) ET PENDANT LES PETITES VACANCES (À DROITE)	27
GRAPHIQUE 26 : MODE D'INTÉGRATION DANS LA STRUCTURE	27
FIGURE 3 : DÉFINITIONS DE LA POPULATION EN SITUATION DE RUE	33
GRAPHIQUE 27 : EVOLUTION DES DNP EN FIN DE NUIT DU 115 PARIS	35
TABLEAU 1 : RÉPARTITION DES FAMILLES PRIMO-DEMANDEUSES SELON LE DÉLAI ENTRE LA PREMIÈRE DEMANDE ET LA PRISE EN CHARGE.....	36
GRAPHIQUE 28 : EVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES À LA RUE (ROUGH SLEEPERS) À NEW-YORK (2005-2015).....	37
FIGURE 4 : PROFIL DES PERSONNES À LA RUE À LONDRES (2011/2016)	38
FIGURE 5 : RÉPARTITION DES PERSONNES À LA RUE SELON LE NOMBRE DE FOIS OÙ ELLES ONT ÉTÉ REPÉRÉES.....	39
FIGURE 6 : NOMBRE DE TRIMESTRES PASSÉS À LA RUE	39
FIGURE 7 : NOMBRE DE SANS ABRI À LONDRES (GLA) PAR BOROUGH.....	40
CAPTURE ÉCRAN 1 : LOCALISATION PAR ARRONDISSEMENT DES PERSONNES RENCONTRÉES LORS DU COMPTAGE.....	41
GRAPHIQUE 29 : DEPUIS COMBIEN DE TEMPS ÊTES-VOUS SANS LOGEMENT PERSONNEL	42
GRAPHIQUE 30 : DEPUIS COMBIEN DE TEMPS VIVEZ-VOUS À PARIS	42
GRAPHIQUE 31 : FRÉQUENCE D'APPEL AU 115	43
GRAPHIQUE 32 : DE QUELLES AIDES AVEZ-VOUS BESOIN ?	43
GRAPHIQUE 33 : PYRAMIDE DES ÂGES DES USAGERS DU 115 DE PARIS EN 1999 ET EN 2014.....	44
GRAPHIQUE 34 : . ÂGE DES PERSONNES RENCONTRÉES	45
GRAPHIQUE 35 : AGE MOYEN DU DÉCÈS SELON LA RÉGION ET L'ANNÉE DE DÉCÈS, PARMIS LES SDF	46
GRAPHIQUE 36 : MOIS DE SURVENUE DES DÉCÈS DE PERSONNES SDF (2012-2016).....	47
TABLEAU 2 : PARTS RESPECTIVES DE L'ACCÈS CONDITIONNEL ET INCONDITIONNEL POUR L'AIDE ALIMENTAIRE À PARIS EN 2016.....	48
GRAPHIQUE 37 : CONDITIONS D'ACCUEIL DANS LA RESTAURATION ASSISE.....	49
FIGURE 8 : CARTE INDIVIDUELLE D'ACCÈS DU CASVP	50
TABLEAU 3 : RÉPARTITION PAR TYPOLOGIE DE PUBLICS ACCUEILLIS.....	51
GRAPHIQUE 38 : ORIGINE DE LA RENCONTRE	53
GRAPHIQUE 39 : DURÉE DU PARCOURS D'ERRANCE	54

GRAPHIQUE 40 : PROBLÉMATIQUE DE SANTÉ	54
GRAPHIQUE 41 : ACCOMPAGNEMENT DES MÉNAGES.....	55
FIGURE 9 : LA JOURNÉE D’UN « SDF ».....	61
GRAPHIQUE 42 : PART DES BÉNÉFICIAIRES OU ANCIENS BÉNÉFICIAIRES.....	65
FIGURE 10 : FRÉQUENCE DES THÉMATIQUES DANS LES RÉUNIONS PUBLIQUES DES CONSEILS DE QUARTIER (2015)	68
GRAPHIQUE 43 : BESOINS D’INFORMATIONS À L’ÉCHELLE DE L’ARRONDISSEMENT ET DU TERRITOIRE PARISIEN.....	74
FIGURE 11 : VECTEURS DE DIFFUSION LES PLUS ADAPTÉS.....	75
TABLEAU 4 : INSTANCES DE COORDINATION DANS LES ARRONDISSEMENTS	77
FIGURE 12 : INSTANCES DE COORDINATION DANS LES ARRONDISSEMENTS	77
TABLEAU 5 : BUDGETS PARTICIPATIFS PARISIENS ET PROJETS INTÉRESSANT L’EXCLUSION (2015-2017)	80
FIGURE 13 : MODES DE SAISINE DU CGF	82
GRAPHIQUE 44 : SIGNALEMENTS MENSUELS VIA STREELINK À LONDRES (2012-2017)	85
CAPTURE ÉCRAN 2 : ECRAN D’ACCUEIL DU PORTAIL « PARISJE M’ENGAGE ».....	86
CAPTURE ÉCRAN 3 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES ASSOCIATIONS INSCRITES DANS L’APPLICATION (CHIFFRES CUMULÉS)	87
TABLEAU 6 : RÉPARTITION DES BÉNÉVOLES INSCRITS AUX MISSIONS 2015 À 2017	87
CAPTURE ÉCRAN 4 : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES MISSIONS ET DE LA PARTICIPATION SUR « PARISJEM’ENGAGE »-	88
GRAPHIQUE 45 : NATURE DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES BÉNÉVOLES.....	90

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 Questionnaire en ligne

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.