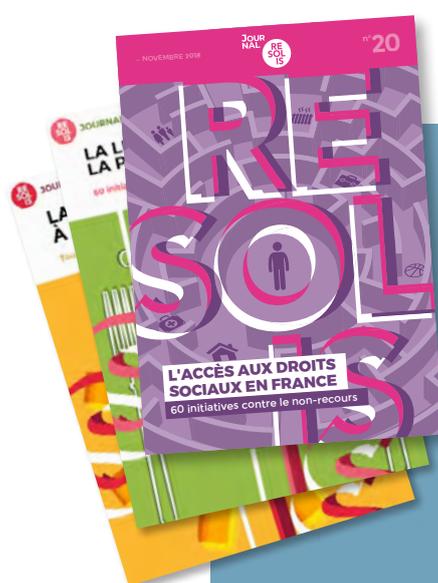




**L'ACCÈS AUX DROITS  
SOCIAUX EN FRANCE**

60 initiatives contre le non-recours



## Le Journal RESOLIS

Une revue en ligne innovante, d'accès libre et gratuit, qui diffuse les connaissances issues d'initiatives relevant des champs social et/ou environnemental. La publication est ouverte aux acteurs de terrain, chercheurs, acteurs institutionnels et aux travaux étudiants.

Journal RESOLIS édite des numéros spéciaux géographiques et thématiques notamment sur l'alimentation, l'éducation ou encore la santé. Il s'agit d'une plateforme d'expression qui favorise le décloisonnement entre savoirs académiques et savoirs opérationnels.

### RÉDACTION

Rédactrice en chef - Dacia Christin  
Rédacteur en chef adjoint - David Ojcius  
A collaboré - Françoise Merlin

### COORDINATION

Agnès Chamayou-Douglas  
Amélie Mazé

### IMPRESSION

DixQuinze - France

ISSN 2276-4275

### ÉDITEUR

Association RESOLIS  
Siret n° 794 833 863 000 10  
4, rue de la Sorbonne, 75005 PARIS  
[editorial@resolis.org](mailto:editorial@resolis.org)

### [www.resolis.org](http://www.resolis.org)

 Association RESOLIS

 resolis1

 Association RESOLIS

### GRAPHISME

Camille Garnier et Frédéric Ledoux  
Illustration - Sara Quod

### © AUTEURS 2018

Les textes publiés sont disponibles sous la licence Creative Commons.

Les auteurs conservent leurs droits sur leur contribution mais autorisent la revue à la publier, copier, distribuer, transmettre et adapter à condition qu'ils soient correctement cités.

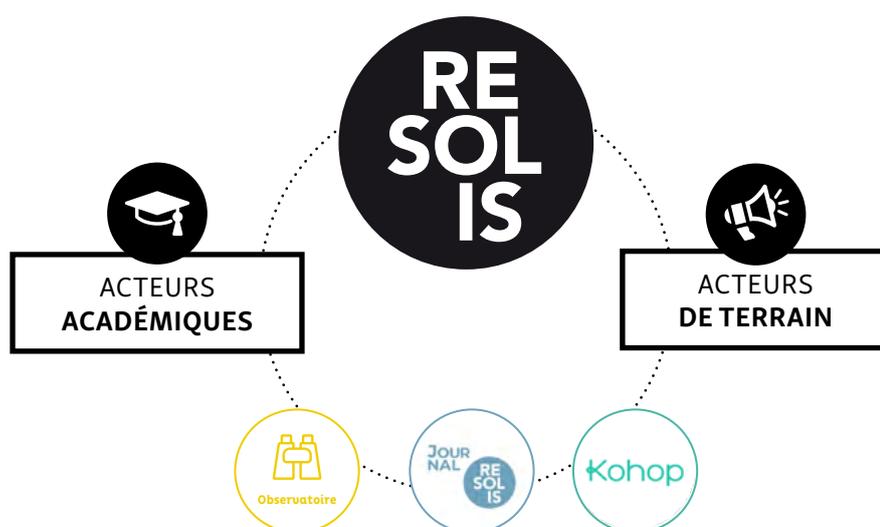
[www.creativecommons.org/licenses/](http://www.creativecommons.org/licenses/)

# Pour une science de l'action de terrain

Depuis 2010, RESOLIS, association reconnue d'intérêt général, met la science au service du progrès social. Elle s'est donnée comme mission le repérage, l'analyse

et la valorisation des pratiques de terrain à visée sociale et/ou environnementale en s'appuyant sur une méthodologie scientifique. Sa spécificité est d'être un trait

d'union entre le terrain et le milieu universitaire et académique. Elle bâtit ainsi un grand réseau de solidarité académique.



## Les membres de l'association

 **Philippe Kourilsky**  
Président

 **Pierre Corvol**  
Vice-Président

 **Philippe Musette**  
Trésorier

 **Michèle Bellon**  
Administratrice

 **Antonella Cellot-Desneux**  
Administratrice

 **Jacques Glowinski**  
Administrateur

 **Dominique Kerouedan**  
Administratrice

 **Soumia Malinbaum**  
Administratrice

 **Michel Brugière**  
Pilote du programme - solidarités thématiques

 **Jacques Guérin**  
En charge du développement territorial

 **Henri Rouillé d'Orfeuil**  
Relations extérieures & pilote du programme - alimentation

La liste complète de nos membres bénévoles Résolus sur : [resolis.org/l-equipe](http://resolis.org/l-equipe)

 **Agnès Chamayou-Douglas**  
Directrice développement & programme - solidarités thématiques

 **Sophie Dupraz**  
Directrice communication programme - alimentation

 **Sophia Lakhdar**  
Directrice programme - solidarités territoriales

 **Violette Divay**  
Assistante programme - alimentation

# L'histoire de 60 initiatives contre le non-recours

*« Le non-recours renvoie à toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elle pourrait prétendre »  
(Odenore, 2010)*



Malgré 3% du produit intérieur brut dédié aux dépenses sociales (DREES, 2017), 14,2% de la population française demeure en situation de pauvreté (Insee, 2015).

Les prestations sociales ne bénéficient en moyenne qu'à deux personnes sur trois éligibles. À moins de 4 ans de la dématérialisation totale des services publics, 13 millions de Français sont éloignés du numérique et nombre d'entre eux cumulent précarité sociale et précarité numérique.

La présente enquête étudie les solutions de 60 acteurs sociaux professionnels et bénévoles aux problèmes du non-recours. Il s'agit de moyens d'actions indirects qui permettent de renforcer la connaissance et l'utilisation de l'offre existante ou des services permettant de couvrir des besoins spécifiques.



Près de 70% des initiatives étudiées comportent une activité d'accueil social. Elles démontrent la nécessité de proximité pour les publics et les résultats probants des stratégies d'« aller vers » les personnes fragilisées.

Si la simplification et la numérisation des démarches libèrent du temps pour les travailleurs sociaux, l'avènement du numérique exige néanmoins la structuration d'une filière de formation à la médiation numérique.



Près de 80% des dispositifs étudiés sont développés à l'échelle territoriale. Ils soulignent le levier majeur que représente l'animation de l'action sociale. Il ressort de notre enquête que des relais de proximité bien formés et des coopérations locales sont les bases pour l'accès aux droits sociaux. Une connaissance plus fine des ressources des territoires est également indispensable pour mieux articuler les interventions.

Expérimentons des « territoires zéro non-recours aux droits » comme le suggèrent Le Secours Catholique - Caritas France et le Collectif ALERTE.



# SOMMAIRE

## L'ÉDITO

L'État-providence 2.0 .....	P. 7
<i>par Soumia Malinbaum</i>	

## INTRODUCTION

Avant-Propos .....	P. 10
Aux origines du non-recours .....	P. 12
<i>par Amélie Mazé</i>	
Repenser une protection sociale juste et solidaire .....	P. 16
<i>par Daniel Verger</i>	

## L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX VU PAR LES ACTEURS DE TERRAIN

Enquête de terrain : 60 initiatives pour prévenir et lutter contre le non-recours .....	P. 20
Focus #1. Des stratégies d'information favorables au recours aux droits .....	P. 28
Focus #2. Transition numérique et accès au droit .....	P. 30
Focus #3. L'Accompagnement des personnes, un prérequis de l'accès au droit .....	P. 34
Focus #4. Le territoire, le premier espace pour agir contre le non-recours .....	P. 38
<i>par RESOLIS</i>	
Le non-recours est-il soluble dans le plan de lutte contre la pauvreté de 2018 ? .....	P. 40
<i>par Morgan Poulizac</i>	

## ANNEXES

Liste détaillée des 60 initiatives de l'enquête .....	P. 44
---	-------



**L'urgence sociale  
peut-elle se  
satisfaire  
d'une stratégie  
« des petits pas » ?**





# L'État-providence 2.0

La France ne parvient pas à résoudre ses problèmes de pauvreté, en dépit d'efforts budgétaires considérables. 3% de son produit intérieur brut est consacrée à la lutte contre la pauvreté et à l'exclusion sociale<sup>1</sup>. Pourtant près de 9 millions de Français demeurent en situation de pauvreté, soit 14,2% de notre population<sup>2</sup>. La « *générosité* » de notre système social, bâti sur le collectif et la redistribution, n'est que de paroles étant donné qu'en moyenne, un ayant-droit sur trois n'accède pas à l'allocation à laquelle il est pourtant éligible. Il est anormal que nos dispositifs sociaux, censés accompagner les plus précaires, ne puissent leur bénéficier systématiquement.

RESOLIS a été interpellée par ce problème du non-recours qui demeure peu quantifié et peu suivi. Cette connaissance partielle est d'autant plus préjudiciable qu'elle ne permet pas de couper court aux idées reçues sur les aides sociales : *assistanat, coûts exorbitants, fraudes...* alors que ces aides ne sont pas versées à toutes les personnes éligibles. Ces discours stigmatisants ont leur part de responsabilité dans l'ampleur du non-recours. Des freins psychologiques, comme le sentiment de honte, motivent la non-demande d'allocations. Il est plus que temps d'expérimenter une campagne nationale de sensibilisation positive, telle que les pouvoirs publics ont pu le faire pour la sécurité routière, les violences conjugales, la discrimination dans le sport et bien sûr la santé publique.

Notre société comporte de nouveaux risques sociaux, comme la forte précarisation des jeunes adultes ou encore la perte d'autonomie mal couverts par notre protection sociale devenue ultra-technique. Les contributions de ce numéro n'invitent pas nécessairement à repenser notre État-providence au XXI<sup>e</sup> siècle, elles soulignent le besoin

d'une « *mise à jour* » urgente. Il faut actualiser au plus vite le logiciel, parvenir sans délais à un État-providence 2.0.

Répondant à une mission d'essence scientifique, notre association collecte, formalise et valorise les savoirs des acteurs de terrain. Nous sommes ici particulièrement attachés à mettre à disposition des données de terrain utiles aux réformes en cours de modernisation de l'action publique. Au-delà de l'énergie et de l'inventivité, la présente enquête rappelle que les porteurs de projet incarnent très souvent un rôle de tiers de confiance inestimable vis-à-vis des personnes vulnérables. Ils possèdent une connaissance fine du non-recours pour identifier précisément ce qui empêche les personnes à accéder à leurs droits. Ce numéro spécial du *Journal RESOLIS* vise à relayer les principaux freins et leviers en matière d'accès aux droits sociaux. Ces informations sont déterminantes pour les chantiers de transformation publique.

Le numérique figure en tête des défis à relever. Il constitue un levier pour traquer efficacement le non-recours, tant pour détecter les situations individuelles que pour examiner les données administratives et enfin disposer de mesures précises et régulières. Toutefois, la transformation numérique ne se limite pas à des enjeux technologiques. La dimension socio-culturelle, pour que chacun devienne un *e.citoyen*, devient de plus en plus prégnante. Agir pour la montée en compétences numériques est une condition sine qua non du développement d'une société numérique égalitaire et inclusive. Tandis que la dématérialisation totale des services publics devient de plus en plus crédible, lançons au plus vite un plan de formation massif pour éviter que le numérique ne devienne un facteur d'exclusion supplémentaire.

Sans surprise, notre enquête souligne aussi les multiples difficultés quant à l'information liée aux droits sociaux.

Pourquoi l'offre publique des droits sociaux ne rencontre-elle pas ses cibles ? C'est une question qui pourrait être posée à des étudiants en première année de marketing. Face à l'importance de certains taux de non-recours, on peut se demander si cette offre publique a été pensée pour ses destinataires. Dans le secteur marchand, un produit qui ne rencontre jamais son client finit par disparaître ou être remplacé. Une approche plus affinitaire pourrait être fort utile pour s'assurer de la pertinence de l'offre publique et pour s'adresser à un public présentant des disparités culturelles et linguistiques. Une étude<sup>3</sup>, à laquelle j'ai participé, sur les inégalités de santé dans les zones urbaines sensibles, où l'espérance de vie est inférieure de 5 à 10 ans à la moyenne nationale, souligne l'importance du facteur socio-culturel dans le renoncement aux soins de santé. Or les dépistages tardifs, l'aggravation de l'état de santé et l'augmentation de la fréquentation des services d'urgences créent un surcoût pour la collectivité.

Nos sociétés semblent pour l'heure incapables d'engager des actions de prévention audacieuses et s'enlisent dans des réponses réparatrices bien plus dispendieuses. L'urgence sociale peut-elle se satisfaire d'une stratégie « *des petits pas* » ? Les victimes de cette vision court-termiste sont des personnes déjà démunies. Cette temporalité est en totale contradiction avec celle requise par le travail social : un parcours d'insertion s'inscrit dans la durée. Pour dépasser ces clivages, acteurs publics et privés doivent co-construire des solutions innovantes, reposant en partie sur les nouvelles technologies mais préservant avant tout une dimension humaine.

1. « *L'aide et l'action sociales en France* », Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) – Édition 2017

2. Insee, 2015

3. Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus) 2003-2004



# INTRODUCTION



*La question du non-recours correspond à un besoin d'évaluation des politiques sociales et de garantie de la « bonne affectation des prestations sociales »...*

# Avant-propos

par 

Le système social français superpose depuis des décennies des dispositifs d'aides nationales et locales aux conditions d'attribution différentes. Cet empilement a aujourd'hui abouti à un système d'une haute technicité décourageant la demande des ayants-droit. Notre modèle de solidarité, fondé sur la redistribution des richesses et organisé autour du travail, s'est essouffé. Ses aides monétaires, souvent décriées pour leurs coûts, améliorent peu la situation des bénéficiaires.

Les problèmes de non-connaissance, non-demande, non-réception et non-proposition des prestations sociales, recouvertes par le terme de « *non-recours* », interrogent sur l'efficacité de notre offre publique et de nos stratégies de prévention contre la pauvreté. Les bilans de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) appréciant la mise en œuvre de la loi de 1998 contre les exclusions, qui introduisait l'approche globale de la lutte contre la pauvreté et qui jetait les bases de l'accès aux droits fondamentaux, sont globalement mitigés. Les gouvernements successifs peinent à faire évoluer notre protection sociale sur la citoyenneté et à décloisonner ses interventions. Malgré le rapport Sirugue (2016), l'Etat français maintient un positionnement hésitant concernant la réforme de son aide sociale. Les options sont pourtant désormais bien identifiées : l'universalité ou l'automatisme des aides sociales. D'un côté, un revenu de base pourrait être versé régulièrement de façon inconditionnelle et sans contrepartie à chaque individu.

Ce mécanisme universel permettrait une survie dans la dignité et sans stigmatisation. D'un autre côté, l'ouverture et le renouvellement des prestations sociales pourrait être une mesure préventive efficace. Pour accéder aux aides sociales en France, les personnes doivent en faire la demande et apporter la preuve de leur éligibilité. Ce n'est qu'après vérification de leurs pièces justificatives que les aides sont allouées. Pour l'heure, le gouvernement a fait le choix de moderniser l'action publique au moyen du numérique et de geler les prestations sociales. La refonte en cours des minimas sociaux prend le chemin d'une fusion de certaines prestations sociales. Ce choix est a priori positif puisqu'il est source de simplification grâce au versement unique et à l'harmonisation des procédures. Les associations craignent cependant une baisse du montant des allocations. Le Secours catholique partage plus loin dans ce numéro spécial sa vision de la protection sociale (« **Repenser une protection sociale juste et solidaire** »).

## Une enquête sur 60 initiatives

Les difficultés d'accès aux droits et aux services sociaux sont souvent pointées dans les retours d'expérience des initiatives à visées sociales publiées dans l'Observatoire RESOLIS<sup>1</sup>. Manque d'informations, complexité du système administratif, illisibilité des démarches et déshumanisation de l'administration reviennent fréquemment dans les propos des auteurs des fiches. Pendant son programme

sur la pauvreté en France<sup>2</sup>, l'association RESOLIS a décidé de lancer une enquête de terrain sur le non-recours, dont une présentation historique et conceptuelle fait l'objet d'une contribution dans ce numéro spécial (« **Aux origines du non-recours** »). Outre l'ampleur de ce phénomène, cette problématique a aussi été choisie en raison de sa dimension transversale qui touche de nombreux domaines : santé, logement, transport, énergie... Notre enquête a eu pour but d'identifier et de capitaliser les solutions qui permettent de réduire le différentiel important existant en France entre une population éligible potentiellement bénéficiaire à une aide sociale et une population éligible et bénéficiaire. Son objet porte avant tout sur les enjeux de la lutte contre le non-recours à l'échelle locale, plus exactement sur le vécu et l'expertise de ceux au contact des personnes non-recourantes. Nous nous sommes intéressés au quotidien des acteurs de terrain aussi bien professionnels que bénévoles pour comprendre les principaux freins qu'ils éprouvent pour remplir leur mission d'accompagnement à l'insertion. Définie au niveau national, la charge du social pèse essentiellement à l'échelle locale. Le rôle des collectivités locales dépasse la simple distribution des aides sociales et s'étend aussi à orchestrer l'action sociale locale. Rassembler, coordonner, mutualiser, « réseauter » sont entrés dans les habitudes des acteurs locaux.

Préalablement à la collecte de données de terrain, RESOLIS a réalisé une consultation<sup>3</sup> en 2016 en Seine-et-Marne. Un groupe de travail composé

1. [resolis.org/consulter-les-pratiques-locales](http://resolis.org/consulter-les-pratiques-locales)

2. Programme soutenu par la Fondation Bettencourt Schueller de 2014 à 2016

3. Cette consultation a été facilitée par l'association RESO77 qui aujourd'hui a cessé ses activités.

## La densité de notre administration nous a fait perdre de vue la raison d'être de l'action sociale : les personnes fragilisées. »

d'une vingtaine de représentants d'organisations locales<sup>4</sup> a été réuni à 3 reprises<sup>5</sup> pour réfléchir collectivement à quelle action ils pourraient engager pour lutter à leur niveau contre le non-recours dans le département. Les participants ont choisi de travailler sur les problèmes liés à l'information et en priorité sur la meilleure connaissance de leur territoire. Ils ont estimé que la méconnaissance des dispositifs en place, l'isolement des professionnels et la faible autonomie vis-à-vis du numérique (autant pour les publics que pour les accompagnants) étaient des enjeux prioritaires.

Plusieurs pistes d'action possibles ont été dégagées pour acquérir une connaissance plus fine du territoire. Les participants ont beaucoup insisté sur l'utilité de disposer d'un outil numérique cartographiant les structures locales (institutionnelles ou non) compétentes les plus proches pour accompagner dans les démarches. Ils ont jugé pertinent de multiplier des relais d'informations plus accessibles et moins formels, comme s'appuyer sur les jeunes, sur des supports de communication ludiques (vidéos) et des lieux non-institutionnels (cafés). Ils ont également convenu qu'il fallait aller plus loin sur le qui fait quoi. Il était nécessaire qu'ils développent une meilleure connaissance réciproque pour améliorer leurs actions et leurs coopérations. Concernant le travail interprofessionnel, ils ont beaucoup insisté sur l'importance de leurs rencontres de visu, l'échange de pratiques, la mutualisation de leurs expériences, la formation (en particulier au numérique et y compris les bénévoles) et la dynamique de réseau.

Cette consultation a été déterminante pour les 2 années de collecte d'informations qui ont suivi ; à laquelle 11 étudiants<sup>6</sup> de second cycle ont participé via des entretiens auprès de porteurs de projet partout en France. Elle a fortement structuré le choix et l'analyse des initiatives retenues. Elle fait ressortir que la connaissance des ressources locales disponibles, aussi bien formelles qu'informelles, est un puissant levier pour lutter contre le non-recours et que le numérique peut être un moyen pour parvenir à cette fin. Le critère de l'innovation n'a pas été prépondérant dans le repérage et la sélection des initiatives. RESOLIS a plutôt été attentif aux solutions pour coordonner l'existant et garantir des accompagnements sans rupture, dans la mesure où il est devenu impératif, dans notre contexte de contrainte budgétaire, d'optimiser l'usage des ressources existantes.

### Les piliers de la lutte contre la pauvreté

Quant à l'analyse des données collectées (« **Enquête de terrain sur la lutte et la prévention contre le non-recours** »), RESOLIS s'est employé à extraire les leviers favorables au recours aux droits. Nous avons regardé si la connaissance du territoire et les changements des pratiques des professionnels étaient aussi fortement présents dans les initiatives capitalisées hors Seine-et-Marne. Une doctorante (Amélie Mazé), dont les travaux de recherche portent justement sur la lutte contre le non-recours sous le prisme de l'action sociale locale, a piloté cette phase d'analyse. Les 60 initiatives présentées ici sont

autant d'illustrations qui soulignent l'impérieuse nécessité de maintenir des accompagnements humains, ce fameux accueil social inconditionnel de proximité promu lors des Etats Généraux du Travail Social de 2015. Pour réussir sa mission de modernisation de l'action publique, le gouvernement aura intérêt à adosser ses solutions technocratiques à des relais locaux bien formés.

Le passage au tamis des 60 retours d'expérience nous conduira ainsi à réaffirmer les fondamentaux de la lutte contre la pauvreté. La densité de notre administration nous a fait perdre de vue la raison d'être de l'action sociale : *les personnes fragilisées*. Le besoin de proximité avec les populations qui décrochent de leurs droits étant commun à la plupart des initiatives nous avons dédié un développement sur les modalités des accompagnements sociaux susceptibles de nourrir les politiques de développement social local (**Focus #3**). De nouvelles stratégies d'informations sortent du cadre habituel et vont au plus près des personnes voire même les démarchent. Elles dépassent les principes des guichets fixes pouvant être intimidants. (**Focus #1**). Un autre développement porte sur les adaptations consécutives au passage en force du numérique (**Focus #2**). Un dernier développement explique enfin les vertus des dynamiques de réseau et de coopérations locales pour l'accès aux droits (**Focus #4**).

4. ADSEA77, Centre Accueil Demandeur Asile de Gretz, CCAS du Mée-sur-Seine, Délégation de Seine-et-Marne de la Croix-Rouge française, La Rose Des Vents, Education nationale et PIMMS Melun

5. Les 31 mars, 21 juin et 17 octobre 2016 à Melun

6. Stephen BLANKSON, Maureen BOISSEAU, Johan CHANTRET, Lotfi CHAYKHE, Ameni HAMMAM, Souad IBRAHIMI, Stecie KASOMPWA, Ange MANTUADI, Hélène PERROUD, Lucie TRUCHETET et Sarah TSONDENKOU

# Aux origines du non-recours



Par Amélie Mazé

Doctorante à l'Université Grenoble Alpes /  
Laboratoire de sciences sociales Politiques,  
Action publique et territoires (PACTE)  
[maze.amelie@gmail.com](mailto:maze.amelie@gmail.com)

## MOTS-CLÉS

Non-recours, accès aux droits, politiques sociales, dispositifs sociaux, prestations, action sociale, France

## EN RÉSUMÉ

Depuis les années 90, les travaux sur le non-recours se sont développés en France et ont permis de mieux mesurer l'ampleur de ce phénomène et d'en comprendre, partiellement, les mécanismes. Partant de ces travaux, le sujet s'est progressivement imposé comme un enjeu pour les politiques publiques. Des instruments de lutte contre le non-recours ont été introduits dans les politiques sociales, avec un succès aujourd'hui encore mitigé. Au niveau local, comme au niveau national, de nouvelles pratiques se sont diffusées. Cet article revient sur les étapes de la prise en compte de ce phénomène.

## Un phénomène d'émergence tardive

L'émergence et le développement du thème du non-recours parmi les acteurs des politiques sociales sont survenus conjointement au besoin d'évaluation des politiques sociales et au besoin d'analyser si les politiques développées rencontrent bien leurs publics. La thématique du non-recours émerge tout d'abord en Grande-Bretagne dans le cadre des débats sur les prestations sous condition de ressources : la question du non-recours correspond à un besoin d'évaluation des politiques sociales et de garantie de la « *bonne affectation des prestations sociales* ». L'approche qui est adoptée est individuelle, elle s'attache à comprendre les différents freins à l'accès aux droits dans le parcours individuel. Dans les années 80, une équipe britannique propose un modèle d'analyse du parcours cherchant à évaluer chacun des facteurs intervenant dans la décision finale de demande. À la même période une équipe néerlandaise propose un modèle alternatif qui articule ces composantes individuelles aux dimensions institutionnelles du non-recours, en d'autres termes aux facteurs de non-recours qui relèvent de la responsabilité de l'administra-

tion (connaissance des dispositifs, simplicité des démarches, traitement de la demande...).

La question est réactualisée en France dans les années 90, à une période où différents dispositifs sont créés pour lutter contre la pauvreté. Si des prémisses ont été observées dès les années 70, c'est après la création du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en 1988 que la Caisse nationale des Allocations Familiales (CNAF) va étudier le fait que les politiques sociales atteignent bien leur public. Les années 90 sont en effet une période de questionnements sur l'amélioration de l'accès aux droits sociaux, dans un contexte d'émergence d'une « *nouvelle pauvreté* » du fait d'une crise qui se pérennise. En 1996, la CNAF publie un numéro de *Recherche et Prévisions* qui fait état de ses travaux sur le non-recours.

À cette période, les difficultés d'accès aux droits, parmi lesquelles le non-recours, sont identifiées comme étant un des facteurs de l'exclusion sociale, ce qui conduira à la mobilisation d'acteurs associatifs pour promouvoir l'importance de l'accès aux droits des plus démunis auprès des pouvoirs publics, contribuant ainsi au renforcement de l'accès aux droits dans la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions (Borgetto, Chauvière, Frottiée, Renard, 2004). La loi finalement adoptée en 1998 insiste sur la nécessité de rendre effectif l'accès de tous, et plus particulièrement des « *exclus* », aux droits fondamentaux, l'exclusion étant identifiée comme la conséquence de la perte de certains de ces droits. Le manque d'information sur les droits est également présenté comme un frein à l'effectivité des droits.



Congrès pour l'Organisation de la Sécurité Sociale au Parc des Expositions de la Porte de Versailles à Paris. (AFP - 22 février 1947)

La préoccupation croissante pour la question du non-recours aux droits sociaux conduit en 2003 à la création de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) par deux chercheurs de l'université de Grenoble. L'objectif de cet observatoire est alors de développer les travaux de recherche pour approfondir la connaissance du non-recours, à la fois pour pouvoir le quantifier selon les dispositifs concernés mais également pour en connaître les facteurs explicatifs.

En décembre 2008, 20 ans après sa création, le RMI est remplacé par le Revenu de Solidarité Active (RSA). Une enquête réalisée en 2011 par la CNAF et la Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (DARES) sur le RSA va accélérer la mise en visibilité du non-recours. Cette étude pointe un taux de non-recours très élevé au RSA activité (qui constituait « l'innovation » du dispositif) de 68%. Cette enquête reste aujourd'hui une référence pour les acteurs des politiques sociales, malgré le fait que ces chiffres ne soient pas actualisés au niveau national et la transformation du dispositif en 2016 (la prime d'activité remplaçant le RSA activité). Les 68% de non-recourants au RSA activité demeurent une référence pour les acteurs de l'action sociale locale.

Cette étude va donner lieu en 2013 à une première institutionnalisation de la lutte contre le non-recours par les pouvoirs publics dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui affirme un principe de « juste droit », consistant à s'assurer que l'ensemble des citoyens bénéficierait de ce à quoi ils ont droit, ni plus, ni moins. La prévention du non-recours est intégrée dans ce plan dont la déclinaison opérationnelle est confiée aux préfetures de région.

À la même période les acteurs locaux vont se saisir de la question du non-recours, parfois dans le cadre du plan

pluriannuel piloté par les préfetures de région, parfois indépendamment de ces travaux. L'enquête qui a été réalisée en 2015 par l'Odenore auprès de 670 Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) et 34 Conseils départementaux a permis de souligner que pour 45,76% des CCAS ayant répondu au questionnaire le non-recours constituait un axe de leur politique de lutte contre l'exclusion, 14,53% un axe à venir de leur politique. 28 des 34 Conseils départementaux ayant répondu à l'enquête ont inscrit le non-recours dans au moins l'un de leurs schémas (les ¾ des répondants l'ont inscrit dans leur Programme Départemental d'Intégration (PDI)). 63,5% des CCAS ayant participé à cette enquête n'ont pas été sollicités dans le cadre du plan pluriannuel et ont choisi de mettre en place seuls une politique de lutte contre le non-recours.

## Un phénomène aux contours complexes

La définition historique du non-recours désigne « toute personne éligible à une prestation sociale financière qui ne la perçoit pas »<sup>1</sup>. L'objet du non-recours a été élargi à l'offre de droits (prestations légales et extra-légales) et de services, pour aboutir à une définition plus large : « Le non-recours renvoie à toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits ou de services, à laquelle elle pourrait prétendre »<sup>2</sup>. Dès 1996, Antoine Math insistait sur les enjeux de la traduction de ce terme importé de la Grande-Bretagne (« non-take-up »), et qui n'avait pas d'équivalent en français. La traduction posait deux difficultés : l'altération du terme mais également l'absence d'équivalent du concept dans le langage courant. En effet, le terme en anglais est commun, ce qui n'était pas le cas en France du terme retenu.

Les premiers travaux de 1996 diffusés par la CNAF<sup>3</sup> mettent en avant six formes de non-recours et distinguent une dimension temporelle. (voir tableau 1)

Tableau 1. Typologie descriptive du non-recours aux prestations sociales (CNAF - 1996)

### 1. Le non-recours primaire

→ Une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée.

### 2. Le non-recours secondaire

→ Une personne éligible reçoit une prestation mais ne la perçoit pas.

### 3. Le non-recours partiel

→ Une personne éligible demande une prestation mais n'en reçoit qu'une partie.

### 4. Le non-recours complet (ou total)

→ Une personne éligible demande une prestation mais ne reçoit rien.

### 5. Le non-recours cumulatif

→ Une personne éligible à diverses prestations n'en perçoit pas plusieurs.

### 6. Le quasi non-recours

→ Une personne répond à toutes les conditions sauf à celle(s) liée(s) au comportement et qui, si elle avait eu une connaissance de la prestation et des conditions d'accès, aurait eu le comportement souhaité pour être éligible.

### Le non-recours temporaire

→ Apparaît entre le moment où une personne devient éligible et le moment où elle demande une prestation.

### Le non-recours permanent

→ Apparaît quand une personne ne demande pas une prestation entre le moment où elle devient éligible et le moment où elle ne l'est plus.

### Le non-recours frictionnel

→ Dû au non-versement complet de prestations alors que des droits sont ouverts.

1. CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 43, 1996

2. WARIN Philippe, « Le non-recours : définition et typologies », Odenore, Working Paper n°1, Juin 2010

3. CNAF, « L'accès aux droits et le non-recours dans la branche famille de la sécurité sociale » ; Dossier 173 ; p.11

Par la suite l'Odenore a élaboré sa propre typologie, qui met davantage l'accent sur les facteurs explicatifs du non-recours. (voir tableau 2)

### Un phénomène encore peu documenté

L'une des caractéristiques de cet objet de recherche est le manque de données nationales et actualisées sur le non-recours. Depuis l'enquête de la DARES en 2011, il n'y a pas eu d'enquête nationale sur le non-recours au RSA. Seul le fonds Couverture Maladie Universelle (CMU) actualise régulièrement les données sur le non-recours à la CMU-C (complémentaire) et à l'Aide au paiement d'une Complémentaire Santé (ACS), cet organisme ayant été créé en 1999 pour suivre le déploiement de ce nouveau dispositif.

**Tableau 3. Principaux chiffres sur le non-recours**

- 68% pour le RSA activité  
36% pour le RSA-socle  
Source : DARES-CAF, 2011
- 23 et 26% pour la Couverture Maladie Universelle - Complémentaire  
Source : 2014
- 57 et 70% pour l'Aide au paiement d'une Complémentaire Santé (ACS)  
Source : Fonds-CMU, 2014
- Domiciliation : 32% des personnes sans domicile qui vivent dans des hébergements collectifs  
44% de celles qui ont un logement fourni par une association ou qui vivent dans des habitations mobiles ou en chambre d'hôtel  
1 sans abri sur 2  
Source : INSEE Enquête de 2012
- Aides facultatives : 8% pour Paris logement Familles monoparentales  
74% pour Paris Logement  
Source : Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP), 2011

**Tableau 2. Typologie explicative du non-recours (Odenore, 2010)**

TYPES DE NON-RECOURS		CAUSES DU NON-RECOURS
<b>Non connaissance</b>	<i>Lorsque l'offre n'est pas connue</i>	Manque d'information, méconnaissance, problème de compréhension, canaux d'information, langage administratif
<b>Non demande</b>	<i>Lorsque l'offre est connue mais pas demandée</i>	Illettrisme/illectronisme, représentations, peur d'être stigmatisé, fait de ne pas se sentir éligible, volonté de s'en sortir par soi-même, désaccord sur le contenu ou les modalités de l'offre
<b>Non réception</b>	<i>Lorsque l'offre est connue, demandée, mais n'est pas reçue</i>	Problèmes administratifs, complexification, demande de pièces justificatives supplémentaires, abandon en cours de demande, changement des conditions d'accès, contingentement de l'offre
<b>Non proposition</b>	<i>Lorsque l'offre n'est pas proposée par l'intervenant social</i>	Situation des publics évaluée comme non adaptée, anticipation de la complexité des démarches ou des limites institutionnelles (offre contingentée), priorisation des besoins (travail sur l'urgence, manque de temps)

Parmi les données les plus récentes, nous pouvons citer l'enquête conduite par la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) du Gard sur le renoncement aux soins en 2012 qui soulignait que 30,5% des visiteurs des accueils des institutions partenaires du Baromètre du renoncement aux soins dans le Gard (BRSBG) avaient renoncé à des soins et 50,4% des personnes sans complémentaire avaient renoncé à des soins. Ce baromètre impulsera la démarche des PLANIR (Plan Local d'Accompagnement du Non-recours, des Incompréhensions et des Ruptures) puis des PFIDASS (Plate-Forme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé) qui se traduit par un accompagnement spécifique par les professionnels des CPAM des assurés en situation de renoncement à des soins. Ce dispositif est évalué en continu afin de mesurer ses effets sur l'accès aux soins.

La question du non-recours est également prise en charge par des collectivités qui se lancent dans des projets locaux d'analyse du non-recours, soit dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux qui est obligatoire pour les CCAS depuis 1995 et pluriannuelle depuis 2016, soit à travers des partenariats avec des équipes de recherche. L'enquête réalisée en 2015 par l'Odenore auprès des CCAS et Conseils Départementaux a souligné que

pour 45,7% des CCAS, le non-recours constitue l'un des axes de la politique de lutte contre l'exclusion. Du côté des conseils départementaux, 28 des 34 répondants ont inscrit le non-recours dans l'un ou plusieurs de leurs schémas directeurs (en moyenne inscription dans trois schémas différents le plus souvent : le PDI et les schémas départementaux en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées).

La préoccupation pour le non-recours en France est relativement nouvelle comparativement aux pays anglo-saxons. En Grande-Bretagne, notamment le *non-take up*, constitue un indicateur d'évaluation des politiques publiques, le taux de non-recours étant utilisé pour évaluer si la politique publique atteint véritablement le public auquel elle s'adresse. En France, la notion se développe plus tardivement, à partir des années 90, la mise en place du RMI ayant accru l'intérêt des acteurs de la protection et de l'action sociale pour la thématique. La relative nouveauté de cette préoccupation en France, s'explique par le développement d'une culture de l'évaluation dans les politiques publiques mais également par l'enjeu de cette question dans la lutte contre la pauvreté. Comme le soulignait un récent rapport d'information du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assem-

blée Nationale<sup>4</sup>, le non-recours reste un phénomène méconnu dont les conséquences sont insuffisamment documentées.

Malgré ce retard dans le développement des travaux sur le non-recours en France, de nombreux travaux sociologiques ont été réalisés ces vingt dernières années, tant pour mesurer le non-recours que pour en comprendre les raisons et identifier des leviers d'action. Une étude emblématique a été publiée en 2012 venant nuancer les discours sur le coût des fraudes aux prestations sociales<sup>5</sup>. Elle démontre ainsi que cette fraude est marginale comparativement à celles des cotisations dues aux employeurs et à l'évasion fiscale (4 à 10 fois inférieure). Le montant cumulé des prestations sociales non réclamées a été estimé à près de 10 milliards d'euros.

D'abord impulsées par les organismes de la protection sociale (CNAF, CNAM, Fonds CMU...), la question a progressivement été prise en compte par des collectivités territoriales et des acteurs associatifs dans le cadre de leurs missions d'observation sociale. En effet, ces acteurs qui se trouvent impactés par le non-recours du fait des difficultés rencontrées par les publics qu'ils accompagnent (non-connaissance des droits, non-réception...) mais également de publics qui se trouvent en situation de non-demande et dont la situation socio-économique se dégrade. Prenant conscience de l'importance de ce phénomène dans leurs missions, ces structures développent des études pour améliorer leur action auprès des publics en situation de précarité. Ainsi des acteurs associatifs comme le Secours Catholique ou Médecins du Monde alertent dans leurs rapports annuels sur la persistance de ce phénomène parmi les publics qu'ils reçoivent : le Secours Catholique a relevé un taux de non-recours au RSA socle de 40% pour le RSA parmi les ménages rencontrés par

**Tableau 4. Accès et aisance dans l'accès à l'information administrative sur internet**

	Aisance à trouver une information administrative sur internet	Difficulté à trouver une information administrative sur internet	Pas d'accès à Internet	TOTAL	
Précarité et isolement	%	%	%	%	Effectifs
Non précaires	77	15	8	100	3 023
Précaires non isolé.e.s	73	20	7	100	1250
Précaires isolé.e.s	55	25	20	100	623
<b>TOTAL</b>	<b>73</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>4 896</b>

Source : Enquête sur l'accès aux droits du défenseur des droits. Relation des usagers avec les services publics, mars 2017, p.15

en 2016 éligibles au RSA, Médecins du Monde un taux de renoncement aux soins de 50%. La documentation du phénomène constitue souvent un préalable indispensable au développement d'actions pour prévenir et lutter contre ce phénomène.

### L'épreuve du numérique

La thématique du non-recours a rencontré depuis les années 2010 celle de la fracture numérique du fait de la dématérialisation croissante des démarches administratives (impôts, allocations familiales, assurance maladie et retraite...). En janvier 2016 la prime d'activité est créée, issue de la fusion entre deux dispositifs antérieurs (le RSA activité et la prime pour l'emploi). Ce dispositif est le premier totalement dématérialisé. Depuis 2016 ce mouvement de dématérialisation s'est amplifié, y compris sur des dispositifs locaux. Pourtant l'accès et la maîtrise de l'outil numérique ne sont pas garantis pour tous. Dans une enquête récente le Défenseur des droits, institution indépendante de l'État veillant au respect des droits et libertés, soulignait que « 13 % de la population se dit dans l'incapacité de déclarer ses revenus en ligne, de télécharger ou remplir un formulaire en ligne ou d'obtenir des informations sur Internet, soit 7 millions de personnes auxquelles viennent s'ajouter

la population qui déclare avoir besoin d'un accompagnement de la part des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation (19%)<sup>6</sup>. ». Cette enquête met en exergue le fait que la dématérialisation met en difficulté les personnes précaires isolées, dont un quart éprouve des difficultés à réaliser leurs démarches administratives. (voir tableau 4)

L'enquête souligne également que les obstacles à résoudre une difficulté avec un service public ou une administration entraînent l'abandon des démarches dans 12% des cas en moyenne et dans 18% des cas pour les personnes précaires isolées. On observe un cumul de difficultés pour ces personnes précaires isolées qui connaissent moins bien leurs droits, les modalités d'accès et les recours possibles. Ainsi, la dématérialisation des démarches vient ajouter une difficulté à des publics déjà en difficulté pour accéder aux droits. De même, dans le contexte actuel de dématérialisation des services publics, les personnes peu à l'aise pour trouver sur internet l'information administrative dont elles ont besoin ou ne bénéficiant pas d'un accès à internet abandonnent plus souvent les démarches que les autres. Autant de nouveaux enjeux qui appellent cependant une connaissance fine des mécanismes de non-recours, ce que les pouvoirs publics tardent encore à admettre.

4. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux », 2016

5. L'Envers de la « fraude sociale ». Le scandale du non-recours aux droits sociaux, Paris, La Découverte, 2012

6. Enquête sur l'accès aux droits du défenseur des droits. Relation des usagers avec les services publics, mars 2017.

# Repenser une protection sociale juste et solidaire

Par Daniel Verger

Responsable du Pôle Action et Plaidoyer,  
Secours Catholique / Caritas France  
[daniel.verger@secours-catholique.org](mailto:daniel.verger@secours-catholique.org)



La protection sociale en France est un vaste dispositif de solidarité collective et un trésor pour l'ensemble de la société. Cependant, nous constatons tous les jours au Secours Catholique que des personnes se retrouvent dans la pauvreté parce qu'elles ne sont pas – ou mal – prises en charge par la protection sociale. La pauvreté a évolué plus vite que notre système de solidarité.

Malgré toutes les initiatives prises ces dernières années en matière de lutte contre l'exclusion et pour l'accès aux droits sociaux, la précarité continue de gagner du terrain, et le système ne répond plus toujours suffisamment aux besoins des plus pauvres. C'est pourquoi il est important de le faire évoluer pour une protection sociale du XXI<sup>e</sup> siècle plus juste et plus solidaire.

L'idée de départ est de contribuer à repenser la protection sociale de demain à partir de la vie des gens et avec des personnes en situation de précarité. Cette démarche participative est animée par le « Collectif pour une Protection Sociale Solidaire », composé du Secours Catholique – Caritas France, de la Fédération des Centres Sociaux, du Réseau des Accorderies et d'Aequitaz.

Des personnes en précarité, des chercheurs et des acteurs de la lutte contre la pauvreté sont parties prenantes de la démarche. D'autres organisations sont associées aussi à la réflexion. Nous sommes vigilants à ce que la démarche mette en son cœur la réflexion avec les personnes

concernées et en particulier celles vivant la précarité, présentes à toutes les étapes, comme participantes actives.

En 2018, une grande enquête sur la protection sociale a été organisée pour recueillir les expériences de vie et les réflexions de plusieurs milliers de personnes, vivant pour la majorité au contact de la pauvreté. Les résultats de cette enquête sont diffusés avec leurs analyses dans le rapport du Secours Catholique sur « *L'état de la pauvreté en France – 2018* ».

## L'accès aux droits doit être au cœur des politiques publiques

La réflexion sur la protection sociale et l'analyse des évolutions de la pauvreté en France nous amènent à faire aussi des propositions concernant plus spécifiquement le non-recours aux droits sociaux. Le Secours Catholique – Caritas

## 7 principes pour une protection sociale solidaire

Le « Collectif pour une protection sociale solidaire » propose au débat public sept principes qui prennent acte de notre interdépendance fondamentale les uns vis-à-vis des autres et qui peuvent constituer la base sur laquelle construire des propositions d'évolution de notre système.

### 1 PRINCIPE DE DIGNITÉ

Toute personne vivant en France de manière permanente doit pouvoir avoir accès à des soins, un toit et un revenu minimal pour vivre.

### 2 PRINCIPE DE JUSTICE

Le financement de la protection sociale doit reposer sur des bases justes de sorte que chacun contribue selon ses moyens. La protection sociale doit contribuer à corriger les inégalités économiques et de santé générées tout au long de la vie.

### 3 PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ

Ce principe donne à chaque individu, quelle que soit sa situation, l'accès à la protection sociale.



© Gaël Kerbaol

France pense que la lutte contre le non-recours aux prestations sociales, en particulier aux minima sociaux, doit être au cœur des politiques publiques.

C'est pourquoi il est important de simplifier significativement les démarches et les pièces justificatives demandées pour l'accès aux minima sociaux et à toutes les prestations sociales, et développer l'automatisme du versement de certaines prestations. Plus généralement il faut « inverser la charge de la preuve », afin que les allocataires n'aient plus à faire un parcours du combattant pour obtenir leurs droits.

## Des « territoires zéro non-recours aux droits »

Le Secours Catholique – Caritas France et le Collectif ALERTE demandent que soient expérimentés des « territoires zéro non-recours aux droits ». Le taux de non-recours aux prestations sociales est trop élevé. Afin de lutter contre le non-recours aux droits, le Collectif ALERTE, avec le Secours Catholique, propose que soient fixés, pour chaque organisme de protection sociale au niveau territorial, des objectifs de non-recours, avec un suivi de l'atteinte de ces objectifs.

Cette mesure pourrait être testée au sein d'une expérimentation « Territoires Zéro non-recours aux droits », ayant pour but d'identifier tous les freins d'accès aux droits et de tenter de les lever. Puisque l'accès aux droits est plus large que l'accès aux prestations monétaires, nous proposons que soit lancée, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, une expérimentation « territoires zéro non-recours aux droits » visant la mobilisation et la coordination des acteurs pour une

meilleure information des personnes sur les droits et accompagnements dont elles disposent. Expérimenter sur des territoires volontaires un objectif de zéro non-recours permettrait de mobiliser les différents acteurs du territoire pour atteindre ensemble l'objectif que chacun puisse accéder à ses droits sociaux sur le territoire concerné. Cette mobilisation pourrait s'inscrire dans un contrat de territoire et devrait bénéficier d'un appui financier de l'État.

### POUR ALLER PLUS LOIN

→ Les sept principes du Collectif pour une protection sociale solidaire sur : [www.protectionsocialesolidaire.org](http://www.protectionsocialesolidaire.org)

→ Rapport statistique 2018 « L'état de la pauvreté en France »  
À paraître en novembre 2018  
Consultable sur : [www.secours-catholique.org](http://www.secours-catholique.org)

#### 4 PRINCIPE DE CONTRIBUTION

Ce principe vise à reconnaître la multiplicité des formes de contribution à la vie en société et à la solidarité. Ces formes sont diverses : travail rémunéré, mais aussi solidarités familiales et de voisinage, engagement associatif, syndical, bénévolat...

#### 5 PRINCIPE DE QUALITÉ

La protection sociale doit assurer un service de qualité fondé sur la confiance, l'humanité et la bienveillance. La protection sociale veille à une continuité des droits afin de limiter la souffrance engendrée par des ruptures dans la vie.

#### 6 PRINCIPE DE SOUTENABILITÉ

Ce principe vise la possibilité pour les générations futures de pouvoir bénéficier d'une protection sociale au moins aussi bonne que celle d'aujourd'hui.

#### 7 PRINCIPE DE DÉMOCRATIE

La protection sociale est un bien commun au cœur du contrat social. Cela passe par une éducation citoyenne et une culture civique pour s'approprier les enjeux de la protection sociale, et par une nouvelle gouvernance associant l'ensemble de la population.



# **L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX VU PAR LES ACTEURS DE TERRAIN**



*Informar les publics  
constitue le fil rouge  
de notre enquête  
de terrain.*

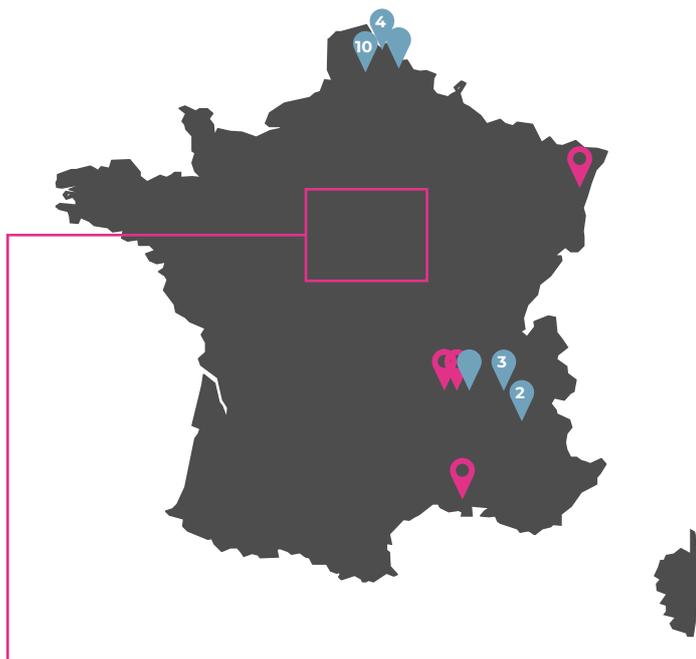
# 60 initiatives pour contre le n

par **RESOLIS**

Nos éléments d'analyse sont issus de l'étude de 60 fiches publiées dans l'Observatoire RESOLIS<sup>1</sup>, décrivant le retour d'expérience d'initiatives locales. Il s'agit de représentations d'acteurs de terrain, professionnels ou bénévoles de l'action sociale. La sélection de ces fiches repose essentiellement sur l'incidence de ces initiatives en matière d'accès aux droits. Aucun but d'exhaustivité n'a été poursuivi.

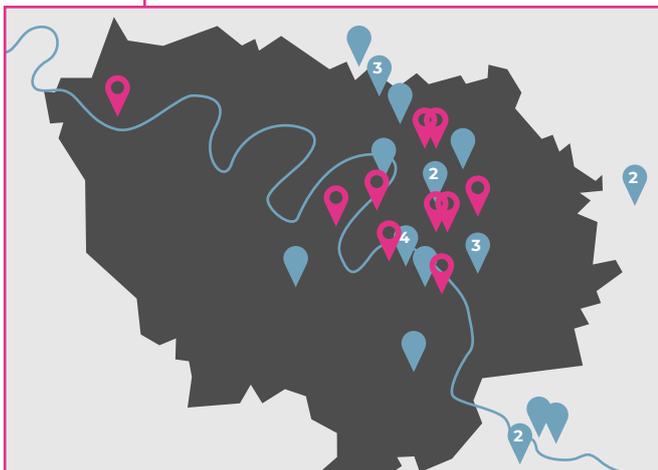
Les 60 initiatives retenues sont représentatives des dynamiques observées localement en France. Pour les analyser, nous avons procédé à leur classement selon leur localisation, leurs porteurs de projet, leurs champs d'intervention, leurs publics-cibles, leur finalité et enfin les leviers d'action mobilisés. Cette typologie nous permet de mettre en évidence de grandes tendances et de rendre compte de la diversité des interventions.

1. RESOLIS (2018), Observatoire des initiatives - [resolis.org/consulter-les-pratiques-locales](https://resolis.org/consulter-les-pratiques-locales)



## Où ?

La majorité des initiatives est localisée dans la région Ile-de-France (58,3%). La récurrence de certains lieux s'explique simplement par le fait que ces fiches ont principalement été réalisées dans le cadre des travaux sur la pauvreté en France de l'association RESOLIS qui ont porté sur 10 territoires : Aubervilliers, Avignon, Grenoble, Lille, Roubaix, Saint-Denis, Villeurbanne, les 15<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> arrondissements de Paris ainsi que le département de Seine-et-Marne.



## Localisation des 60 initiatives (graphique 1)

 Initiative nationale

 Initiative régionale

# Prévenir et lutter contre le non-recours

## Qui ?

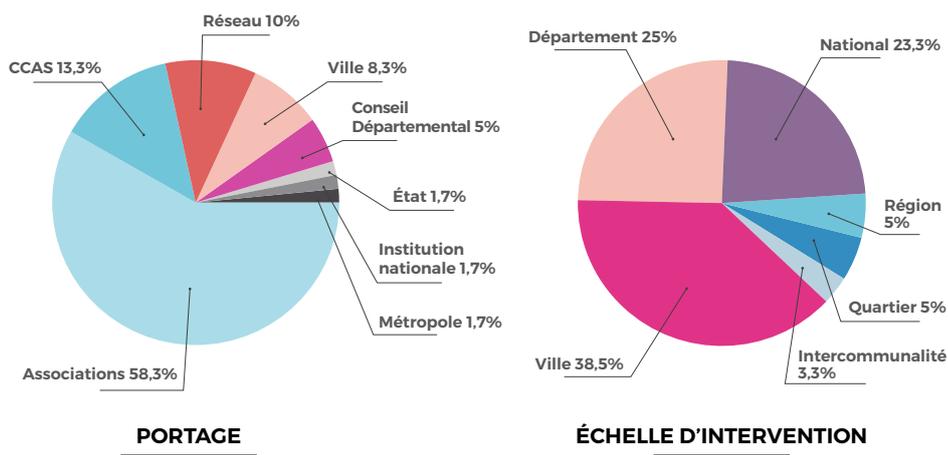
Parmi les actions analysées, 17 sont portées par des collectivités territoriales ou leurs établissements (CCAS), 35 par des associations, 6 par un réseau. 1 action est portée par l'Etat et 1 autre par une institution nationale de la protection sociale.

La majorité des dispositifs présentés dans les fiches sont des initiatives locales (76,7%) qui émanent de constats d'acteurs de terrain, professionnels ou bénévoles, concernant des besoins non couverts par l'offre de services existante.

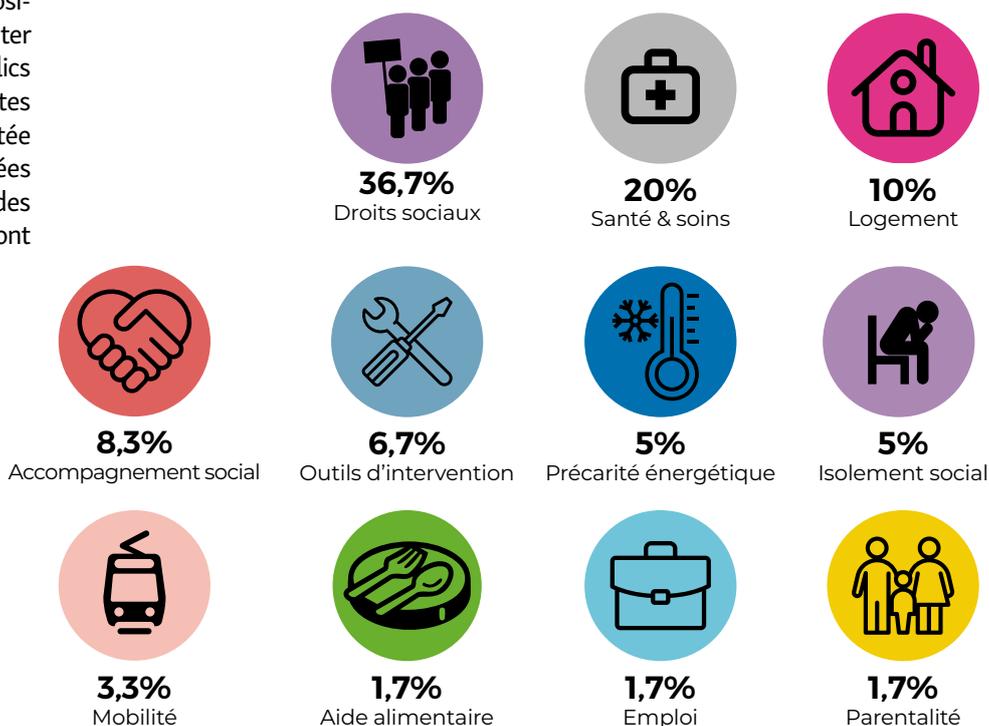
Toutes les actions s'inscrivent dans un tissu partenarial local, soit pour construire le projet (intervention à la demande d'une collectivité territoriale ou sur proposition de l'association), soit pour orienter des publics (selon l'idée que les publics puissent être communs à différentes structures). Une vigilance est portée sur le fait que les actions développées ne se substituent pas à l'action des services sociaux généralistes mais sont complémentaires.

## Quoi ?

Les actions répertoriées couvrent différents domaines de l'action sociale. (voir graphique 3)



Portage et échelle d'intervention (graphique 2)

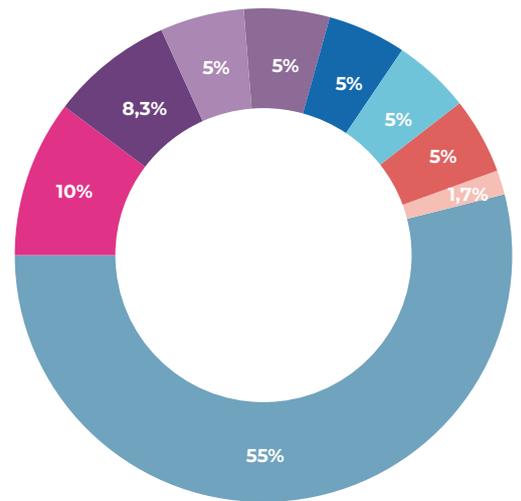


Champs d'intervention (graphique 3)

### Pour qui ?

33 des 60 actions concernent tout public en situation de précarité. Parmi les actions s'adressant à un public spécifique, on trouve également répartis les allocataires du RSA (5), les personnes migrantes ou immigrées (3), les jeunes (3), les seniors (3), les personnes sans domicile stable (3). 6 actions touchent les professionnels de l'action sociale.

- Tout public : 55%
- Professionnels : 10%
- Allocataires du RSA : 8,3%
- Migrants ou immigrés : 5%
- Jeunes : 5%
- Sans domicile stable : 5%
- Seniors : 5%
- Population nomade : 5%
- Parents : 1,7%



Personnes ciblées (graphique 4)

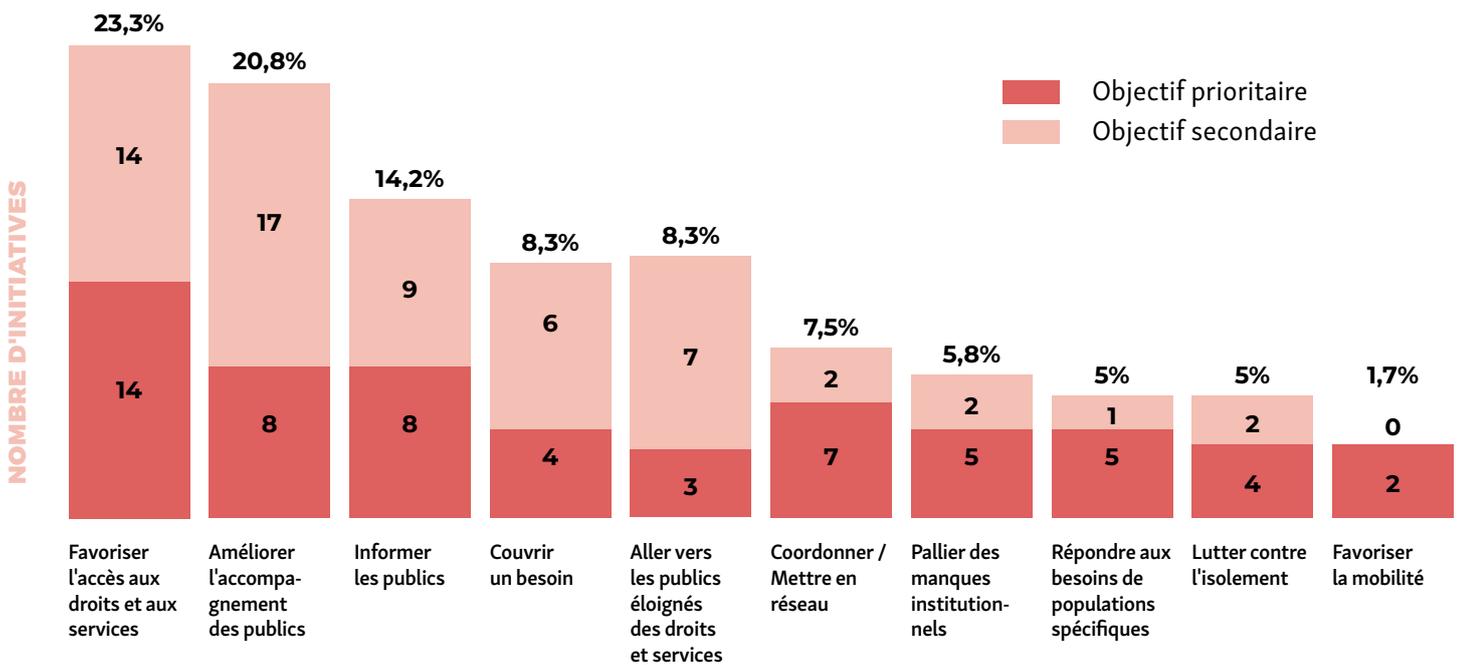
### À quelles fins ?

Les actions recensées sont des services qui permettent de renforcer la connaissance et l'utilisation de l'offre existante ou des services permettant de couvrir un besoin de la population mais ne se traduisant pas par des aides financières directes.

Les 10 objectifs ci-dessous correspondent aux finalités les plus récurrentes dans les initiatives répertoriées.

La majorité des actions répondent à plusieurs objectifs, c'est pourquoi

nous avons agrégé les résultats des objectifs prioritaires et secondaires afin de consolider notre analyse.



Objectifs poursuivis (graphique 5)

3 objectifs sont prédominants dans notre échantillon et répondent aux principales causes du non-recours.

### ➤ Favoriser l'accès aux droits et services

Dans cet intitulé, nous regroupons les actions qui interviennent directement dans le parcours d'accès aux droits, aux aides et aux services, notamment par l'aide aux démarches administratives. Quasiment la moitié des actions affichent comme objectif primaire ou secondaire de *favoriser l'accès aux droits*. Cet objectif concerne les droits sociaux au sens large, à travers notamment :

- des services aidant dans les démarches administratives quels que soient la difficulté rencontrée et le champ d'intervention (15),
- des services qui facilitent l'accès aux droits en matière de santé et de soins (10),
- des droits au logement (2),
- des dispositifs qui utilisent l'entrée prévention de l'isolement social (1).

L'importance de cet objectif souligne la nécessité d'intermédiaires dans les parcours vers les droits et les services notamment du fait d'une complexité des dispositifs.

#### SECOURS POPULAIRE FRANÇAIS

La permanence d'accueil de la Fédération Nord à Lille propose un accompagnement aux adultes en difficulté d'insertion sociale selon une approche globale pour répondre simultanément à leurs différents besoins : fragilité financière, logement, renoncement aux soins, précarité alimentaire...

### ➤ Améliorer l'accompagnement des publics

Il s'agit souvent ici d'un enjeu de proximité et d'approche globale des besoins de la personne. Cet objectif peut sembler général : l'action sociale doit tendre au meilleur accompagnement possible des publics. Derrière cet objectif, nous retrouvons deux notions primordiales : celle de la proximité et celle de l'accompagnement « global » de la personne. La proximité renvoie à l'importance du local, de services qui soient proches géographiquement des publics et de leurs besoins mais également disponibles pour ces publics. L'approche globale des besoins de la personne renvoie à la nécessité de la déségmentation des interventions sociales afin qu'un même accompagnement permette d'appréhender sans interruption les problématiques de précarité financière, de logement, de santé, de mobilité, d'accès à l'emploi. Pour ce faire, beaucoup d'initiatives de l'échantillon combinent des accompagnements individuel et collectif et vont mobiliser des compétences spécialisées par le biais de formations ou de coopérations.

#### CRESUS

En vue de prévenir les situations de surendettement, le réseau CRESUS dispense chaque année 24 000 formations pour sensibiliser à cette problématique travailleurs sociaux, agents de recouvrement, commerciaux ou encore responsables des ressources humaines. Parallèlement à cette diffusion de techniques pour diagnostiquer les situations de fragilité financière, ses 800 ambassadeurs s'appuient aussi sur un dispositif ludique : « Dilemme » un jeu plateau d'éducation budgétaire.

### ➤ Informer les publics

17 actions ont pour objectif d'informer les publics sur les droits et services existants, ce qui représente le troisième objectif le plus recherché. Cet objectif va agir sur les facteurs de non-recours par non-connaissance : une information éparpillée, complexe, qui manque de lisibilité. Le langage administratif utilisé pour présenter des droits ou des dispositifs peut également nuire à la compréhension et l'appropriation par les personnes concernées.

#### CCAS DE VERSAILLES

Le Pôle d'Accès en Réseau Aux Droits Sociaux (PARADS) de Versailles, issu du plan de cohésion sociale de 2004, est un des rares encore en fonction. Il s'agit d'un site internet (infos-droits.versailles.fr) mettant à disposition des informations générales régulièrement mises à jour à propos de la famille, du logement, de l'emploi, de la santé ou encore du handicap. Un formulaire en ligne permet de traiter les questions des usagers. Ce PARADS a également abouti à la réalisation de fiches favorables à l'amélioration des pratiques des professionnels (ex. Quelle place pour la prévention ? Comment permettre aux personnes de prétendre à leur droit ? Comment aider une personne bénéficiaire de la CMU à accéder à une consultation ? Comment amener quelqu'un vers le soin ?...).

## Et les autres objectifs ?

Ils concernent chacun au plus 10 actions. Leur point commun est de chercher à agir sur différentes causes identifiées de non-recours aux droits sociaux. L'isolement social qui constitue un facteur de non-demande du fait d'un repli sur soi représente un objectif pour 6 actions. La segmentation des actions, le manque de coordination entre les différents intervenants constitue un facteur supplémentaire de complexité dans les démarches administratives, du fait d'informations incohérentes d'un interlocuteur à l'autre, ou d'un manque de clarté du parcours. Cette difficulté se caractérise pour les publics par le « ping-pong administratif » source d'abandon des démarches. Cette coordination permet également, dans un contexte financier contraint pour l'ensemble des acteurs de mutualiser les moyens humains ou financiers. L'organisation des interventions se traduit aussi par une évolution des pratiques professionnelles, telle que le développement de stratégies pour « aller vers » les publics qui ne s'adressent pas ou plus aux services publics ou aux associations.

### LA ROSE DES VENTS (LRDV)

Cette association propose un service spécifique aux populations de campements illicites et bidonvilles pour les accompagner vers une solution de logement de droit commun et ainsi éviter un retour vers un nouveau campement. Elle essaie d'intervenir avant le déclenchement de l'évacuation. L'action démarre dans les campements dès que leur implantation est portée à sa connaissance. Des réunions sont régulièrement organisées avec la Préfecture et la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) de Seine-et-Marne.

### MÉDIATION NOMADE

Si les maraudes de nuit pour les sans-abri sont un dispositif largement répandu, il existe une carence pour celles ciblant les jeunes en errance. Médiation nomade a repéré que le créneau horaire 20h/minuit est un moment propice à la discussion avec les 16-25 ans. Son camping-car a circulé dans 64 quartiers difficiles

de 47 villes. Il stationne une fois par semaine pendant une durée maximale de 3 mois, le plus souvent en pied d'immeuble pour tisser des relations de confiance avec ce public en rupture avec les institutions. Cette association intervient à la demande des collectivités. Elle rencontre les acteurs locaux à plusieurs reprises pour se familiariser avec le contexte et convenir des modalités d'intervention (calendrier et lieu de stationnement notamment). Une réunion de bilan est organisée pouvant mettre en évidence les pratiques professionnelles à renouveler.

Parmi les actions analysées, nous observons deux objectifs qui visent à consolider la réponse apportée aux personnes en situation de précarité, soit à travers des dispositifs qui visent à pallier des dysfonctionnements administratifs qui produisent du non-recours par non-réception ou par abandon des démarches, soit par le biais de services qui vont répondre à un besoin de la population qui n'est pas couvert par l'offre existante. Dans une logique analogue, certaines actions vont être développées à l'attention d'un public spécifique, identifié comme particulièrement vulnérable et concerné par les difficultés d'accès aux droits (personnes sans domicile stable, primo-arrivants, Roms...).

### ASSOCIATION DE DÉFENSE DES USAGERS DE LA CAF

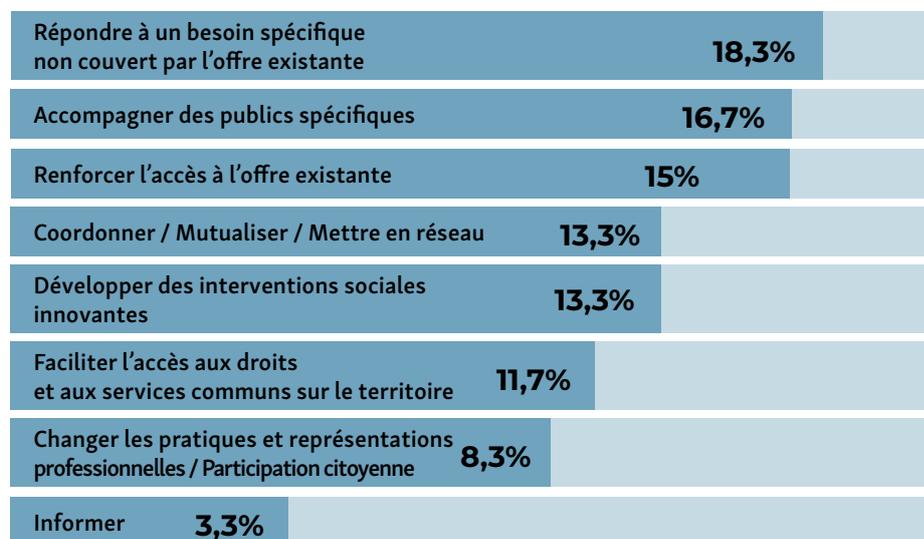
ADUCAF rassemble des allocataires, des retraités de la CAF et des juristes. Son action cible l'accès aux droits pour les personnes en situation de contentieux avec la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou la Mutualité Sociale Agricole (MSA).

### L'OLIVIER DES SAGES

Cette association gère un café social à Lyon qui vise à accompagner les seniors, notamment issus de l'immigration, dans leurs démarches de la vie quotidienne. Des permanences sociales sans rendez-vous sont tenues le matin pour informer, orienter et faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun. Des distributions alimentaires, sorties culturelles, ateliers culinaires intergénérationnels, cours d'informatique ou de langue sont organisés périodiquement les après-midis.

## Quels moyens d'action contre le non-recours ?

À travers l'analyse des 60 fiches, nous avons dégagé 8 leviers pour remédier au non-recours. (voir graphique 6)



**Leviers mobilisés favorables à l'accès aux droits (graphique 6)**

## ➤ Différents leviers pour atteindre un même objectif : informer les publics

À la lecture des données agrégées, on souligne que si l'information des publics constitue l'un des objectifs prioritaires des actions, l'action directe sur l'information concerne peu d'actions. L'objectif d'informer les publics va être atteint en mobilisant d'autres leviers et en premier lieu la coordination et le travail en réseau pour assurer la bonne information des professionnels.

### FONDATION ABBÉ PIERRE

En février 2017, la Délégation générale de la Fondation a édité un recueil de 6 fiches pratiques : Domiciliation / Prestations sociales / Protection Maladie/Scolarisation/Accès à l'emploi salarié / Accès à un compte bancaire. Les contenus ont été co-construits avec des acteurs de référence dans le secteur de la défense des droits. Les fiches listent des moyens d'action concrets et prodiguent des conseils. Le recueil, téléchargeable en ligne, est diffusé via un réseau d'associations relais à destination des personnes mal-logées et des accompagnants.

Le deuxième levier va être le développement de dispositifs facilitant l'accès aux droits développés sur l'ensemble du territoire national (Centres Locaux d'Information et de Coordination (CLIC), Point d'Accès au Droit (PAD), Point Information Médiation Multi Services (PIMMS), permanences d'écrivains publics...) dont l'une des premières missions est l'information des publics.

Enfin cette information passe par l'accompagnement des publics, ce qui suppose de renforcer l'information à destination des professionnels.

### CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-DE-MARNE

Une base de connaissance est accessible aux agents de cette collectivité depuis janvier 2016.

## 🔍 POUR ALLER PLUS LOIN

L'information étant un des objectifs prédominants poursuivis par les initiatives et pouvant jouer un effet de levier décisif à l'encontre du non-recours, un développement a été consacré à cette question.

→ Lire le Focus #1

## ➤ Répondre à des besoins spécifiques

À l'échelle locale, des acteurs associatifs ou des municipalités mettent en œuvre des actions répondant aux besoins des publics qu'ils reçoivent et accompagnent, y compris les besoins non couverts par l'offre existante. La question de l'accès aux droits telle qu'elle est travaillée par les acteurs locaux permet en effet d'aborder des droits plus généraux à l'instar du droit à la mobilité, du droit à l'hygiène, du droit à la sociabilité, qui ne font pas l'objet de droits sociaux définis nationalement. Ces besoins non couverts font ainsi l'objet du développement d'actions spécifiques ou plus généralement d'actions de lutte contre l'isolement, afin de prévenir le décrochage de certaines populations et ainsi limiter les risques d'auto-exclusion et de non-recours.

### CCAS DE ROUBAIX

Impulsé par le Conseil Général du Nord, la direction de ce CCAS met en œuvre un service de mobilité solidaire depuis fin 2011. Un véhicule est mis à disposition 4 jours par semaine pour tout Roubaisien ayant des difficultés à se déplacer et/ou ayant peu de ressources pour vivre. Ce taxi à tarif solidaire rompt l'isolement des personnes et leur permet de remplir leur tâches quotidiennes : rendez-vous médicaux, démarches administratives, courses...

### AU LAVOIR

Cette association propose un service de laverie à petits prix et ouverte à tous 5 jours sur 7. Sur place, les utilisateurs peuvent bénéficier d'un accompagnement aux démarches administratives, accéder à des activités sportives, culturelles et de loisirs et assister à des ateliers de sensibilisation (santé, consommation d'énergie, budget, gaspillage alimentaire...).

L'adaptation aux besoins des publics peut également découler de la spécificité des publics accompagnés par les structures. Face au besoin d'un accompagnement renforcé pour accéder aux droits, aux soins, au logement, des Roms, des migrants, des personnes sans domicile stable, certains services vont être développés, mobilisant le droit commun. Ces publics sont en effet plus éloignés des droits du fait d'une méconnaissance du système de protection sociale, de processus d'exclusion ou d'une complexité du droit s'appliquant à leur situation.

### ESTRELIA

Le Centre Horizons propose une prise en charge pluridisciplinaire pour les parents ou futurs parents souffrant d'addictions (en particulier les femmes). Il concilie à la fois les soins, l'accompagnement social et administratif et le soutien à la parentalité. Un pôle est réservé à l'accueil des jeunes enfants.

### LA SOLIDARITÉ DE ROUBAIX

Cette association accompagne des familles roms dans leurs démarches administratives, en particulier celles liées à la domiciliation. La scolarisation des enfants est souvent le point d'entrée des accompagnements.

Le développement de dispositifs visant à répondre à des besoins spécifiques peut également s'observer à l'échelle nationale. La dématérialisation des démarches administratives donne aussi lieu à des initiatives pour accompagner au mieux les publics dans ce mouvement sociétal, à travers de l'accompagnement individuel, des actions collectives ou une meilleure formation des travailleurs sociaux.

**PASS DES VILLES**

La Permanence d'Accès aux Soins de Santé est un dispositif de la politique nationale de santé, introduit dans les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (Praps) suite à la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion. Ces cellules de prise en charge médico-sociale s'adressent à des populations en « déshérence médicale ». Elles touchent les personnes les plus démunies. Il s'agit d'une démarche préventive pour lever les obstacles aux soins de premier recours (consultation médicale généraliste ou spécialisée, soins d'odontologie ou infirmiers, délivrance de médicaments...) et pour régulariser les droits. Plus de 400 PASS sont implantées dans les établissements de santé. Leur organisation et leur offre s'adaptent aux besoins et contexte locaux. La PASS de Saint-Denis fonctionne depuis janvier 2014 en ambulatoire dans deux centres municipaux de santé. Cette entrée « ville » représente un intérêt pour le repérage des patients. La permanence assure un parcours d'accès aux soins et aux droits pour des usagers en situation de précarité sans avance de frais. Une grande attention est portée à l'accueil des patients pour leur permettre de renouer contact avec les institutions et favoriser leur parcours d'insertion. Un travailleur social accueille, oriente, suit et aide à l'ouverture des droits des publics. Une fiche liaison peut être mise en place pour ne pas rompre les liens avec les associations. Un temps est aussi dédié à la formation et à la sensibilisation aux questions de précarité pour les personnels administratifs, médicaux et paramédicaux. Le dispositif est animé par une dynamique partenariale locale et un travail de concertation avec plus d'une vingtaine de parties prenantes associatives, municipales et hospitalières.

**POUR ALLER PLUS LOIN**

La marche forcée du numérique soulevant de multiples défis et risquant d'accroître les situations de non-recours, les actions d'inclusion numérique font l'objet d'un développement spécifique.

→ Lire le Focus #2

**La coordination, un enjeu-clé**

Dans une logique d'action sociale polyvalente, la coordination vise avant tout à mieux connaître les missions et les modalités d'intervention de chacun afin d'améliorer globalement la prise en charge des personnes accompagnées, différentes structures étant susceptibles d'intervenir dans le parcours d'accès aux droits d'une même personne. Dans ce cas de figure, le travail en réseau contribue à améliorer l'information sur les droits soit à destination directe du public soit à destination des professionnels. On observe ainsi la création de réseaux sur des thématiques spécifiques : l'aide alimentaire, la précarité énergétique, l'accès aux soins ou encore le logement, qui visent à mieux articuler les interventions de chaque intervenant, à détecter et orienter les personnes en difficulté dans leurs démarches administratives.

**CCAS DE GRENOBLE**

En vue d'apporter une réponse globale aux problèmes de précarité énergétique, ce CCAS a mis en place en septembre 2012 une plateforme rassemblant tous les acteurs publics et privés du territoire travaillant dans ce secteur. Cette plateforme remplit d'abord une fonction de repérage : les personnes en difficulté sont signalées par un membre du réseau ou peuvent contacter elles-mêmes la plateforme via un numéro de téléphone dédié. Un diagnostic détaillé de la situation est réalisé par le CCAS et l'Agence Départementale pour l'Information sur le Logement (ADIL), qui peut être approfondi par une visite à domicile. Chaque dossier est étudié par une commission pluridisciplinaire composée des référents techniques (ADIL, CCAS, PACT, Conseil Général, Caf de l'Isère, SOLENI) qui préconise les solutions les plus adaptées à la situation : travaux, aides financières, conseils juridiques. La coopération d'acteurs possédant des compétences complémentaires permet d'apporter une réponse complète.

**ACTION COLLECTIVE**

Chaque trimestre, les délégations de Seine-et-Marne de La Croix-Rouge,

des Restos du Cœur, du Secours Catholique et du Secours Populaire Français se réunissent pour réfléchir collectivement aux besoins sociaux locaux, échanger leurs pratiques et défendre des positions communes. Démarrée en 1983, à l'initiative du Conseil départemental au sujet de la mise en place du premier plan national d'aide alimentaire, cette concertation a perduré pour agir de façon coordonnée selon l'actualité sociale locale. Comprendre les facteurs de non-recours aux droits sociaux dans le département ou plus récemment l'accueil des migrants sont autant de problématiques traitées dans ce cadre informel. Ces échanges sont ouverts aux autres acteurs associatifs du territoire et sont le plus souvent en lien avec les institutions locales. Durant ces 35 années de concertation, les structures ont développé une très bonne connaissance mutuelle, ajusté leurs interventions et parfois mis en place de nouvelles actions (comme des ateliers numériques ou d'alphabétisation).

**POUR ALLER PLUS LOIN**

Les logiques d'action partenariale favorisant la prévention du non-recours, cette question est abordée dans un développement spécifique.

→ Lire le Focus #4

**Innover et agir sur les pratiques**

L'analyse de l'ensemble de ces fiches permet d'établir deux principaux constats. Le premier constat est celui d'une hétérogénéité des actions menées par les acteurs locaux, qu'ils soient publics ou privés. Cette hétérogénéité révèle la capacité d'innovation des structures accueillant du public pour répondre au mieux aux besoins des populations qu'elles accompagnent au quotidien. Le second constat est que parmi cette pluralité d'actions, peu d'entre elles ont vocation à agir directement contre le non-recours. En effet, la majorité

de ces actions améliorent l'accès aux droits et préviennent indirectement les situations de rupture et de décrochage des droits. Cette action indirecte se traduit par un meilleur accompagnement des publics, en proximité, à travers une approche globale des besoins. Cela peut prendre la forme d'actions de lutte contre l'isolement social et relationnel, qui constitue un facteur de non-recours, ou encore d'une meilleure articulation et coordination des interventions. La lutte contre le non-recours ne saurait se limiter à des actions directes mais nécessite une vigilance à différents moments du parcours d'accès aux droits et à différentes échelles de la relation à l'utilisateur, et plus généralement dans l'organisation du système d'aide et d'action sociale.

#### L'OISEAU BLEU

Pour favoriser l'accès à la santé des personnes démunies en Isère, cette association anime un Point Précarité Santé (POPS), qui a été expérimenté auprès de bénéficiaires du RMI dans les années 90 à la demande de la direction départementale des affaires sociales. La mise en œuvre de cette initiative s'appuie sur la parole et l'expérience du public : ses connaissances, ses représentations, ses comportements, ses compétences... Plutôt que d'imposer une forme d'aide, l'équipe s'efforce de s'adapter aux besoins des personnes. Leur écoute et empathie permettent de mettre les personnes en confiance et ainsi de faire émerger l'ensemble de leurs besoins. Ces accompagnements sur le long terme et des appuis ponctuels favorisent la prise en charge de leur santé par les personnes elles-mêmes et le recours aux structures de droit commun.

#### STARTER

Cette association lilloise agit en faveur du lien social de proximité. Elle propose une palette d'activités : accompagnement individualisé vers l'emploi, cours d'informatique, cours de cuisine, cours de français, manifestations de quartier, groupes d'expression, permanences administratives, sorties, espace

parentalité... Les participants sont le plus souvent des allocataires du RSA orientés par les travailleurs sociaux. Leur implication au sein de ces activités est encouragée, chacun d'entre eux pouvant notamment devenir bénévole.

#### POUR ALLER PLUS LOIN

La présente analyse croisée fait ressortir de nombreuses caractéristiques (approche globale, proximité, évolution des relations avec les usagers...) grâce auxquelles les accompagnements sociaux contribuent à la lutte contre le non-recours. Cela touche à la question du métier de travailleur social, qui est évoquée dans un développement spécifique.  
→ Lire le Focus #3

L'innovation sociale intègre de plus en plus la participation des publics dans l'élaboration ou l'évaluation des dispositifs, voire comme modalité d'intervention à travers le développement de la pair-aidance. La participation des publics aux politiques sociales permet d'intégrer leur expérience d'usage dans la conception des services qui leur sont proposés et ainsi d'élaborer des dispositifs qui correspondent davantage à leurs besoins dans le contenu, et à leurs rapports à l'administration dans les modalités de mise en œuvre. La prise en compte du point de vue des publics participe à la prévention du non-recours, en limitant l'inadéquation des dispositifs aux besoins des publics. Par ailleurs, la participation des publics contribue à modifier les représentations des professionnels et leurs postures.

#### INSTITUT LILLOIS D'ÉDUCATION PERMANENTE (ILEP)

Des événements portant sur l'insertion ont conduit début des années 2000 à Lille à la mise en place d'un collectif de bénévoles, responsables associatifs, allocataires, travailleurs sociaux, élus

et représentants des institutions ainsi que d'un « Forum Permanent d'Insertion » pour organiser un processus de participation active des bénéficiaires des minima sociaux dans le débat public. À cette fin, Ilep coordonne des réunions plénières mensuelles, des groupes de paroles et une grande manifestation annuelle. Ces différentes rencontres permettent un croisement des regards.

#### CO-FORMATION

Les conseils citoyens sont obligatoires dans les quartiers prioritaires depuis la loi sur la ville et la cohésion urbaine de février 2014. Face au bilan des politiques urbaines des dernières décennies, 7 villes de Seine-Saint-Denis ont voulu repenser leurs conseils de quartier en 2015. Le centre de ressources, Profession Banlieue, a alors imaginé une formation destinée aux professionnels et aux élus pour acquérir les qualifications nécessaires à faire participer effectivement les habitants à l'élaboration des politiques publiques les concernant. Pour ce faire, Profession Banlieue a fait appel à ATD Quart-Monde qui a mis au point une méthode de « croisement des savoirs » basée sur la valorisation des savoirs des plus-démunis. 4 journées de co-formation ont ainsi visé à faire évoluer les représentations et à renforcer les compétences pour agir ensemble dans le cadre de la politique de la ville.

Notre enquête révèle que la réussite et la pérennité des 60 initiatives étudiées dépendent des moyens humains disponibles. De ce fait, leur développement repose sur des financements publics ou sur leur capacité d'autofinancement. Le second constat renvoie davantage à la conduite du changement. L'innovation peut être perçue comme une remise en cause des pratiques antérieures. Il est donc nécessaire d'accompagner les acteurs de terrain et de valoriser leurs pratiques.

## Focus #1.

# Des stratégies d'information favorables au recours aux droits

L'enquête de la DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques) portant sur le non-recours au RSA (Revenu de Solidarité Active) avait mis en exergue le fait que malgré une apparente connaissance d'un dispositif par les non-recourants éligibles (89% des personnes interrogées indiquaient connaître le RSA), 52% des répondants pensaient ne pas y être éligible et 35% étaient sûrs de ne pas l'être<sup>1</sup>. Cette enquête illustre la difficulté d'appropriation de l'information par les publics éligibles.

L'analyse des 60 fiches a permis de démontrer que l'information des publics constitue un objectif primaire ou secondaire pour 17 actions de notre échantillon. Les travaux de recherche sur le non-recours ont souligné que l'information sur l'offre publique constitue l'un des principaux facteurs de non-recours par non-connaissance. Cette non-connaissance de l'offre publique peut découler du fait que l'information n'est pas transmise (discrétion des institutions sur certains dispositifs), n'est pas reçue par les personnes concernées (question du ciblage de l'information, des canaux de transmission de l'information). Il peut également s'agir d'un problème de compréhension de l'information lorsque celle-ci est formulée de manière trop technique, ou du fait d'une non-maîtrise de la lecture, de l'écriture, du français, ou plus largement d'un rapport à l'écrit notamment pour des personnes dont la culture est plus orale. Ainsi, les stratégies de traduction des documents d'information (flyer ou courrier) de certaines collectivités territoriales n'ont pas rencontré le succès attendu du fait à la fois d'un maintien de la technicité des informations, soit de

l'inadéquation de la stratégie d'information (par écrit) au public ciblé (de culture orale). Enfin les personnes qui reçoivent et comprennent l'information peuvent ne pas se sentir concernées par cette information, selon le moment où elles la reçoivent et leur situation, du fait de représentations sur l'offre qui est présentée, ou selon le média utilisé notamment lorsque l'information n'est pas personnalisée, elle peut être reçue comme une publicité qui ne s'adresse pas en particulier à la personne pourtant ciblée par cette information. Ce dernier constat nécessite la médiation de l'information, son accompagnement par un professionnel qui en facilite l'appropriation.

## Le besoin de médiation

L'information au public sur les droits et services potentiels ne peut pas se limiter à la seule communication papier (affichage, flyer, courrier). Si l'accès à l'information s'appuie sur ces supports, il doit tout de même être accompagné notamment oralement

par des professionnels, des bénévoles, des pairs. Ce besoin de médiation par rapport à l'information permet de lever un frein : celui de ne pas se sentir concerné par l'information communiquée. Aussi l'association VoisinMalin, dans notre échantillon, a développé à Courcouronnes un réseau d'habitants qui sont des personnes relais auprès de leurs pairs pour transmettre l'information, en particulier en matière d'accès aux soins.

Cette médiation peut s'exprimer à différents moments de la relation à l'usager. En amont de la relation par des stratégies d'information à proximité de lieux de vie quotidienne : au pied d'immeubles, à domicile, sur les marchés, à la sortie de supermarchés... Le Bus de la solidarité, initiative portée par le Dispositif Barreau de Paris Solidarité en partenariat avec l'association Droits d'urgence et la Ville de Paris, assure une permanence juridique en stationnant toute l'année 5 jours par semaine à l'une des portes de Paris. Le choix de ces lieux vise à aller vers des publics qui ne connaissent pas nécessairement l'offre

### « ALLER VERS » LES PUBLICS

Le Conseil départemental du Val-de-Marne a recouru à cette stratégie dans le cadre d'un forum pour l'accès aux droits. La communication déployée ayant donné de faibles résultats en termes de participation, les organisateurs du forum improvisent le jour même une stratégie d'aller vers. Un supermarché étant implanté dans le quartier dans lequel l'initiative a lieu, les organisateurs initient une information auprès des clients du supermarché en expliquant ce qu'est le forum pour l'accès aux droits et quels services ils peuvent y trouver. Cette stratégie de médiation s'appuie également sur la présence au forum d'un service distribuant des ampoules gratuites dans le cadre de la lutte contre la précarité énergétique. Ce service a fonctionné comme un produit d'appel tout public pour inciter les personnes à se déplacer et à découvrir d'autres services proposés ce jour-là.

Une autre action développée dans le Val-de-Marne visait à amener l'information sur des lieux de la vie quotidienne en installant des points d'information itinérants sur les marchés des communes du territoire.

1. Comité Nationale d'Évaluation du RSA, Rapport final, La documentation Française, décembre 2011



© Jérôme Deya

publique dans l'optique ensuite de les faire venir dans les services publics ou associatifs. (voir encadré ci-contre)

Ce besoin d'explication de l'information découle de freins identifiés dans les parcours d'accès aux droits. Si les publics ne sont pas informés sur leurs droits, ce n'est pas uniquement du fait d'une non-réception de cette information, mais cela peut être dû à des difficultés de compréhension de l'information, ou du fait de ne pas se sentir concerné par cette information, notamment lorsque l'information transmise n'est pas personnalisée (courrier non nominatif, flyer...). L'explicitation de l'information à travers des dispositifs de médiation permet de lever ces barrières, en individualisant la communication, tant par les termes utilisés que les accroches choisies. La médiation vient compléter l'information écrite.

### Le besoin d'actualisation de l'information

Nous avons souligné que l'un des vecteurs de l'information des publics est l'accompagnement par un professionnel. Depuis de nombreuses années, l'accès à l'information a

donné lieu à différentes pratiques des professionnels de l'action sociale, pour leur propre connaissance des dispositifs et in fine pour transmettre cette information aux publics et les orienter. Ainsi des outils étaient développés pour répertorier l'information sur les dispositifs, les contacts des partenaires, avec l'idée de centraliser des informations qui sont, dans le champ de l'action sociale, dispersées. Ces outils, prenant la forme de fiches papier, de classeurs à destination des professionnels ont avec le développement du numérique montré une limite majeure, celle de l'obsolescence de l'information, dans un secteur où la réglementation change rapidement, ce qui nécessite un contrôle régulier de la validité des informations. Le développement du numérique a en partie constitué une solution à cette obsolescence. Le développement d'outils numériques pour centraliser les informations (par le biais de sites Internet ou de progiciels), facilite la mise à jour des données. Même si l'actualisation de l'information nécessite une intervention humaine, rechercher l'information sur internet plutôt que dans un guide papier permet de prévenir cette obsolescence.

### MES AIDES

Pour faciliter l'accès à l'information et cibler l'information au regard des situations individuelles, le gouvernement français a développé en 2013 un simulateur des aides qui permet, en saisissant des informations sur sa situation familiale, professionnelle, à l'égard du logement, de savoir à quels droits nous sommes éligibles, voire à quelles aides facultatives lorsque les collectivités territoriales ont renseigné le simulateur. Le site a été refondu en 2017.

Ce simulateur, développé par le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), et destiné aux citoyens, a en premier lieu rencontré l'intérêt des professionnels accueillant du public. En effet, il s'agissait du premier outil permettant en quelques minutes de vérifier l'éligibilité d'une personne à différents dispositifs, et donc de cibler l'information sur les droits et d'enclencher les démarches administratives. Le fait que le simulateur ait été saisi par des professionnels illustre la difficulté pour eux de se retrouver dans un système de protection sociale qui a engendré une multiplicité de dispositifs depuis une trentaine d'années, chacun ayant ses logiques, ses critères, ses publics. L'enjeu de l'accès à l'information découle de cette segmentation des dispositifs qui nuit à la lisibilité de l'offre publique tant pour les personnes éligibles que pour les professionnels du social.



© Mes Aides



© Constance D'corde

## Focus #2.

# Transition numérique et accès au droit

Le numérique est aujourd'hui un outil d'information et de démarches administratives majeur. Le gouvernement français a annoncé qu'en 2022, l'ensemble de ses services seront dématérialisés rendant ainsi les démarches en ligne obligatoires. Cette transformation numérique publique est accélérée avec le lancement de « demarches-simplifiees.fr » en mars 2018. Ce site, géré par la startup d'Etat beta.gouv.fr, est un service en ligne pour inciter l'ensemble des acteurs publics à dématérialiser leurs démarches.

Si internet et les nouvelles technologies peuvent simplifier le quotidien et être un levier de modernisation et d'optimisation de l'administration, ils contribuent aussi à aggraver l'exclusion et les inégalités. Alors que la maîtrise du numérique incarne à présent un pouvoir d'agir et d'émancipation, près de 13 millions de Français sont éloignées du numé-

rique et 13% de la population âgée de plus de 18 ans ne se connecte jamais à internet (Mission Société Numérique, 2017). Cette évolution pénalise, de surcroît, davantage les personnes déjà vulnérables qui cumulent dorénavant précarité sociale et précarité numérique<sup>1</sup>.

S'opposer au tout-numérique serait pour autant inconséquent dans la mesure où cette transition peut être bénéfique : réduire le temps de traitement des dossiers, éviter des déplacements, disposer rapidement d'informations... Dans son rapport de juillet 2018, France Stratégie quantifie les bénéfices d'une plus grande autonomie numérique. Elle a mesuré les effets que pourrait générer la formation des 14 millions exclus du numérique dans 4 grands domaines : l'économie numérique; l'emploi et la formation; la relation avec les services publics; l'inclusion sociale et le bien-être. Parmi les économies

et les gains de temps estimés en lien avec le non-recours, on peut noter que les démarches en ligne permettraient annuellement aux pouvoirs publics de réaliser 450 millions d'euros d'économies et aux citoyens l'équivalent en temps de 150 millions d'euros; une plus grande diffusion de l'e.santé générerait annuellement 35 millions d'euros pour les citoyens et 70 millions d'euros pour l'administration. Toutefois, ce rapport reste silencieux sur les coûts de formation qu'une telle bascule demanderait pour les citoyens les plus éloignés des outils numériques.

## Lutter contre la fracture numérique

Les compétences numériques devenant aussi essentielles que lire et écrire, les acteurs de terrain développent des actions d'inclusion numérique (ou « e.inclusion »).

1. cf. Rapport du Défenseur des droits de mars 2017 évoqué dans l'introduction

## PERMANENCES CONNECTÉES

L'association Emmaüs Connect est pionnière en matière de lutte contre l'exclusion numérique. En avril 2014, elle ouvre ses premières permanences connectées qui traitent simultanément les besoins d'équipement et d'apprentissage. Ces espaces vendent des forfaits internet, téléphonique et du matériel informatique à des tarifs solidaires. Rappelons que seuls 73% des Français possèdent un smartphone et 85% des foyers une connexion internet (*Baromètre du numérique 2017, CREDOC*).

Des ateliers d'initiation y sont aussi organisés durant lesquels les participants acquièrent un « Bagage Numérique Minimum », c'est-à-dire l'accès personnel aux outils numériques (téléphone et ordinateur), des solutions d'accès régulières et durables (téléphonie et connexion internet), des compétences de base en téléphonie, informatique et internet et une connaissance des services numériques utiles à la situation de la personne.

Emmaüs Connect considère le numérique comme une opportunité pour l'inclusion sociale des personnes. Ses accompagnements ne se limitent pas à répondre aux injonctions de la dématérialisation mais sont conçus pour développer des compétences favorisant l'autonomie des personnes.



Le numérique est une question transversale qui touche tous les domaines de l'aide sociale. Les intervenants sociaux sont de fait touchés de plein fouet par la vague du numérique, qui impose de changer leurs modalités d'accompagnement. L'aide à l'accomplissement des démarches dématérialisées se traduit bien souvent par un retour à l'assistance. L'« illettrisme numérique » contraint 75% des intervenants sociaux à réaliser les démarches numériques « à la place de ». Or les intervenants sociaux sont peu outillés : 33% n'ont pas de réponse à apporter aux situations de précarité numérique. Ce nouveau besoin vient en outre alourdir leur charge de travail. Emmaüs Connect outille les accompagnants en proposant des modules de formation tels que : « Appréhender l'impact du numérique dans son quotidien » ; « Comprendre l'inclusion numérique » ; « Diagnostiquer la précarité numérique » ; « Créer un espace dédié à l'inclusion numérique » ; « Animer des ateliers collectifs ».

## LES BONS CLICS

Pour lutter à grande échelle contre la fracture numérique, Emmaüs Connect a lancé en avril 2016 une start-up sociale : WeTechCare. Cette dernière a développé une plateforme web [www.lesbonsclics.fr](http://www.lesbonsclics.fr) pour favoriser l'apprentissage de compétences numériques. Les utilisateurs ont accès à des ressources pédagogiques gratuites (vidéos explicatives, exercices interactifs, quiz, modules de découverte...) et une cartographie du réseau d'accompagnement local. Un espace pro donne aussi accès à une boîte à outils clés en main : trames d'animation d'ateliers, fiches synthèse, guides, bonnes pratiques...

WeTechCare accompagne enfin les collectivités, les opérateurs de services dématérialisés et les structures d'insertion dans l'élaboration de leur stratégie d'inclusion numérique.



Bravo ! Vous avez réussi !  
Votre niveau est : **Confirmé**

Pour aller plus loin, découvrez des conseils et astuces sur [Les Bons Clics](http://www.lesbonsclics.fr).





La concertation en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale d'inclusion numérique montre que l'offre de services actuelle est insuffisante pour couvrir les besoins; et qu'il convient de **structurer une filière de médiation numérique**<sup>2</sup>. Ces besoins sont encore plus criants dans les zones rurales. La généralisation de la formation en médiation numérique semble indispensable et doit inclure les métiers de l'accueil qui sont les premiers en contact avec les personnes éloignées du numérique (secrétaires de mairie,

acteurs du travail social et de la médiation sociale...).

Par ailleurs, environ 10 000 lieux de médiation numérique sont recensés en France, dont près de 20% se situent en milieu social<sup>3</sup>. Leur fréquentation, parfois faible, interroge sur l'efficacité des dispositifs d'accès au numérique.

Il sera également intéressant de découvrir les résultats de l'expérimentation du « chèque culture numérique »<sup>4</sup> qui, à la manière des titres-restaurant, permet aux déten-

teurs de financer partiellement ou totalement des services de médiation numérique.

### Les opportunités de l'ère numérique

Le numérique bouleverse les métiers, y compris le travail social. Les nouvelles technologies représentent un potentiel pour moderniser les modes d'action et de suivi.

2. Cf. Rapport et recommandations, stratégie nationale pour un numérique inclusif (mai 2018)

3. Rapport parlementaire « Le service universel des communications électroniques au regard des nouveaux usages technologiques : enjeux et perspectives d'évolution » (17 octobre 2014)

4. <https://apctic.fr/>

## COFFRE FORT NUMÉRIQUE

Les solutions digitales peuvent être bénéfiques à l'accès au droit. Des coffres forts en ligne répondent par exemple à la problématique de perte des papiers. Cette solution de stockage numérique fait gagner aux travailleurs sociaux jusqu'à 30% de leur temps, leur permettant ainsi de se consacrer davantage à l'accompagnement.



Depuis septembre 2015, RECONNECT propose un service de cloud solidaire qui permet à toute personne majeure sans-abri de partager ses pièces justificatives avec les structures sociales de son choix. Cela consiste à ouvrir un compte personnel sur lequel tout document peut être stocké en ligne en toute sécurité. Une application mobile permet de photographier directement les documents depuis un téléphone et de les enregistrer sur l'espace personnel. Ce service est gratuit pour les bénéficiaires. Les centres sociaux s'acquittent d'un abonnement annuel proportionnel à leur budget (0,1% plafonné à 1 900€ annuels). RECONNECT forme les travailleurs sociaux à cet outil.

## DROITS DIRECTS

En 2018, Droits d'urgence expérimente une plateforme numérique « droitsdirects.fr ». Ce projet repose sur l'expérience de plus de 20 ans de l'association en matière d'accès au droit et a pour ambition de dématérialiser sa méthodologie. Ce service en ligne, récompensé à plusieurs reprises, vise à mettre à disposition des ressources interactives et géolocalisées pour les usagers ou les aidants. Un « parcours cartographié » des droits place une personne sur une carte en temps réel avec une trajectoire d'étapes successives, de conditions et de délais pour la réalisation de ses démarches.



© Marc MELKI

## POUR ALLER PLUS LOIN

Un groupe d'étudiants en sociologie de l'université Lille 3 a réalisé une étude à la demande de la Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS) des Hauts-de-France pour analyser les usages numériques de personnes âgées et de personnes en situation de précarité dans ce territoire\*. La conduite d'une cinquantaine d'entretiens avec ces publics leur ont permis d'esquisser les menaces et les opportunités que peut représenter le passage au tout-numérique. Leurs travaux dégagent notamment 4 facteurs de risques :

- l'absence d'équipement numérique
- le manque de compétences numériques
- l'isolement territorial, en particulier les zones rurales ou périurbaines sans structure d'accompagnement
- l'isolement relationnel

\* Article à paraître le Journal RESOLIS : Davenne A., Valatchy V., Chabert L., Le Matt Q. et Grellié H. « LA TRANSITION NUMÉRIQUE : MENACE OU OPPORTUNITÉ POUR LE RECOURS AUX DROITS SOCIAUX ? Etude des usages des personnes âgées et en situation de précarité en Région Hauts-de-France »

## Focus #3.

# L'accompagnement des personnes, un prérequis de l'accès au droit



Famille relogée grâce à la Fondation Abbé Pierre © Pierre Faure 2017

## Proximité et personnalisation comme socle des accompagnements

Le maintien d'accueils sociaux de proximité est déterminant pour l'accès aux droits sociaux. La délivrance d'informations au public n'est pas suffisante, il faut bien souvent la compléter par des explications de façon à ce que les usages détiennent les clés leur permettant d'accomplir leurs démarches. Les collectivités locales s'efforcent de conserver dans leurs politiques de développement social des premiers accueils inconditionnels au plus près des populations, une des mesures phares issues des États Généraux du Travail Social de 2015. En 2017, le Ministère de la Justice et 7 associations nationales<sup>2</sup> ont signé pour la première fois une Charte nationale de l'accès au droit. Elle définit « les valeurs, les objectifs communs, les principes fondamentaux, le périmètre d'intervention, les modalités de mise en œuvre et de fonctionnement permettant l'accès au droit et l'accompagnement des personnes les plus démunies ». Parmi les principes fondamentaux énoncés, figurent : l'accessibilité à tous sans condition de domiciliation, la gratuité, la proximité et le professionnalisme des intervenants.

La proximité géographique varie selon le territoire d'implantation, notamment selon la densité de services publics observable. Derrière ce terme de proximité, un constat est partagé : la nécessité de préserver les guichets

L'institutionnalisation de l'aide à l'accès au droit remonte à la loi du 10 juillet 1991, modifiée par celle du 18 décembre 1998. Un réseau d'accès au droit est alors déployé avec des Conseils Départementaux de l'Accès au Droit (CDAD) comme chefs de file à l'échelle locale.

Aujourd'hui, diverses structures institutionnelles (Maisons de Justice et du Droit (MJD), Points d'Accès au Droit (PAD), Maisons de Services au Public (MSP)... ) sont présentes localement pour informer, aider dans l'accomplissement des démarches, fournir des consultations juridiques et assister à la rédaction et à la conclusion d'actes

juridiques. Malgré cette offre institutionnelle<sup>1</sup>, d'ailleurs pour partie gérée par des associations dans le cadre d'un marché de services publics, l'offre associative reste importante. Dans notre enquête, près de 70% des initiatives étudiées comprennent une activité d'accueil des publics. Ces accueils de jour, accompagnements sociaux individuels, permanences juridiques ou encore ateliers collectifs connaissent une forte affluence. Ces initiatives incarnent parfois le dernier filet social et pallient la déshumanisation des services publics consécutive à la dématérialisation à marche forcée des démarches.

1. 260 structures d'accès au droit sont référencées en Ile-de-France (Data gouv, 2018) et 1 271 MSP sont ouvertes ou en cours d'ouverture en France (CGET, 2018).

2. ATD Quart Monde, Droits d'urgence, Fondation Abbé Pierre, La Cimade, Les Restos du Coeur, Secours catholique - Caritas France et RANADEM

### ÉCRIVAINS PUBLICS

Ces experts de l'écrit aident à communiquer tant sur des sujets personnels qu'administratifs. Bien que dépourvus d'originalité, ce dispositif demeure une réponse efficace aux facteurs de non-recours liés aux problèmes de compréhension et à la complexité administrative. Les permanences du Comité de Quartier Fresnoy Mackellerie à Roubaix et d'ERIS (Entraide Rédaction et Information Sociale) à Villeurbanne ont des caractéristiques communes : il s'agit de lieux en accès libre où une forte attention est portée à l'accueil et à l'écoute. Ce sont deux illustrations emblématiques des bénéfices de la proximité et des échanges en face-à-face.

### PERMANENCES DALO

La Délégation des Hauts-de-Seine du Secours Catholique anime 7 permanences juridiques spécialisées dans le Droit Au Logement Opposable. Ces permanences jouent un rôle important en matière d'orientation des publics. Elles filtrent les demandes en dissuadant les personnes non éligibles aux prestations sociales. Cela participe dans une certaine mesure au désengorgement des services sociaux. De plus, fortes de leur expérience sur les recours existants et de leurs entretiens téléphoniques préalables pour vérifier la complétude des critères du DALO, elles identifient rapidement quels dossiers ont des chances d'aboutir favorablement. Elles peuvent parfois jouer un rôle d'interface entre le bénéficiaire et les services sociaux. Ses relations de confiance avec les travailleurs sociaux peuvent alors contribuer à débloquer certains dossiers qu'elles suivent.



humains, avec un accueil tout public et un premier contact sans rendez-vous. Ce premier contact permet d'avoir un premier niveau de réponse, qu'il s'agisse d'une prise en charge ou d'une orientation vers une autre structure.

L'initiative portée par la CNAF d'instaurer les « rendez-vous des droits » depuis 2014 constitue une avancée dans la lutte contre le non-recours. Le retour de cette expérience confirme l'importance des entretiens de visu et des accompagnements personnalisés pour s'adapter à chaque situation. Ce dispositif consiste en des entretiens individuels avec un agent pour informer de façon proactive sur les prestations sociales<sup>3</sup> et étudier l'éligibilité des personnes vulnérables, notamment des familles monoparentales les plus fragiles. Ce dispositif a fait l'objet d'une enquête en 2016 auprès de 5 000 bénéficiaires afin de cerner l'incidence sur l'ouverture de droits. Il en ressort qu'en moyenne 63% des personnes pouvant bénéficier d'une prestation sociale y accèdent dans les trois mois suivant le rendez-vous<sup>4</sup>. Coûteuse, complexe institutionnellement, cette nouvelle politique représente cependant un progrès. D'autres procédés simples, comme la mise en place de relances

téléphoniques des usagers CAF, ont également fait leur preuve.

Ces mesures s'inscrivent dans le vaste mouvement de simplification des droits impulsé par le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), créé le 30 octobre 2012 et placé sous l'autorité du Premier Ministre. La généralisation de certaines expérimentations tarde à être activée à l'instar du « dossier de demande simplifié » qui permet de centraliser le traitement des principales prestations sociales : Revenu de Solidarité Active (RSA), Allocation Spécifique de Solidarité (ASS), Allocation de solidarité pour les personnes âgées (Aspa), CMU, aide à l'Acquisition d'une Complémentaire Santé (ACS) et aides au logement. Il s'agit pourtant d'une solution substantielle à la complexité administrative, responsable de bien des situations de non-recours.

### Techniques pour détecter les personnes en perte et en rupture de droit

Les accompagnements sociaux remplissent aussi une fonction de repérage des personnes qui décrochent de leurs droits. La Caisse Primaire d'Assurance Maladie

3. Plus précisément les prestations de la branche Famille, au Fonds de solidarité pour le logement (FSL), à la CMU-C et à l'ACS, à l'allocation de solidarité spécifique (ASS), et les tarifs sociaux de l'énergie (gaz et électricité)

4. Études et Résultats, n°1058, Drees, avril 2018

(CPAM) estime que près de 50% des situations de renoncement aux soins sont détectées par le biais des accueils physiques au sein des caisses. Elle a mis au point un dispositif de détection innovant, qui fait suite aux constats dressés par le Baromètre du Renoncement aux Soins dans le Gard (BRSG) publié en septembre 2014. Cette étude caractérise l'intensité des difficultés d'accès aux soins dans ce département : 30,5% des visiteurs des accueils des institutions partenaires ont renoncé à des soins ; 50,4% des personnes sans complémentaire renoncent à des soins ; alors que c'est le cas de 29% des bénéficiaires de la CMU-C et de 27,7% des bénéficiaires d'une complémentaire sans ACS. Ces renoncements sont principalement motivés par 3 raisons : tout d'abord pour des considérations financières (restes à charge ou avances de frais, revenus trop faibles ou chute brutale de ressources, manque à percevoir en prestations sociales, endettement...); l'absence de complémentaire santé ; et 30% liés aux difficultés d'accès à l'offre (éloignement, problèmes de mobilité, horaires incompatibles...). De plus, ce baromètre souligne le manque de guidance des professionnels de santé et du social qui n'accompagnent pas suffisamment les personnes pour accéder aux droits de santé. L'explication tiendrait plutôt à la pratique qui s'attache aux symptômes plus qu'à une approche globale et à la difficulté donc à prendre la



© Aux captifs de la libération

personne dans sa globalité avec l'ensemble des besoins. (voir encadré ci-dessous)

Une fois encore la démarche d'« aller vers » les publics, en l'espèce la démarche proactive de la CPAM pour aller au-devant des besoins souvent non exprimés par ses assurés, démontre son efficacité pour parer au non-recours (voir Focus #1). Elle se répand dans le monde social au point de bientôt être systématisée dans les pratiques des professionnels. Cette démarche renvoie à l'abandon des logiques d'assistance au profit

des approches d'autonomisation (ou capacitation) qui consistent à ne pas faire « à la place de » mais faire avec les personnes accompagnées. En matière de non-recours, il s'agit d'un sacré défi compte-tenu de la technicité et de la complexité des sujets.

### Le travail social à l'épreuve du non-recours

Des freins psychologiques, tels que le sentiment de honte, la peur de la stigmatisation ou encore le refus d'assistanat sont autant de motifs pour

#### PFIDASS

La CPAM du Gard a initié en novembre 2014 l'expérimentation d'une Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé. Il s'agit d'un dispositif de repérage des non-recourants en matière de santé, qui mobilise les agents de la CPAM et ses partenaires, comme les professionnels de santé et les acteurs associatifs. Ces détecteurs internes et externes transmettent aux services dédiés de la CPAM des informations recueillies auprès des assurés (avec leur consentement) via la saisine d'un questionnaire. Une fois le renoncement identifié, les conseillers de la CPAM prennent en charge ces situations. Leurs accompagnements spécifiques visent à guider les usagers dans le système de soins et à ouvrir leurs droits de santé. Un bilan exhaustif des droits est réalisé puis un conseiller dédié suit le parcours de l'assuré pendant 70 jours en moyenne pour veiller à la réalisation effective des soins (aide à la prise de rdv médical, recherche d'un montage financier pour couvrir le reste à charge...). Ces accompagnements reposent sur la mise en œuvre d'une double compétence : technique et relationnelle.

21 autres départements ont rejoint l'expérimentation à partir de 2016 et la PFIDASS est généralisée depuis 2017.

ne pas demander des prestations sociales. Cette dimension est non négligeable comme en témoignent les résultats d'une récente évaluation du non-recours aux minima sociaux dans 2 départements, réalisée pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale<sup>5</sup>.

Ces observations plaident en faveur de postures des intervenants sociaux qui puissent déceler, éviter voire combattre ces ressentis. L'expérience de la CPAM pointe qu'il est souvent nécessaire de questionner les personnes pour identifier leurs difficultés d'accès aux soins, ces dernières ne les évoquant pas spontanément. Pour appuyer le déploiement national des PFIDASS (voir encadré précédent), elle a lancé un plan de formation RH non seulement pour maîtriser cet outil de repérage des situations de renoncement aux soins mais également pour promouvoir la posture à adopter face aux publics.

L'accompagnement social constitue un espace relationnel dans lequel la parole des personnes peut se libérer et ainsi exprimer ses attentes et ses besoins. Le Livre blanc de l'accompagnement social, réalisé par la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) en mai 2011, insiste sur le temps nécessaire aux personnes en situation d'exclusion « pour se raconter, pour prendre conscience de ses difficultés et de la nécessité de les surmonter, pour faire valoir ses droits (...) »<sup>6</sup>. Or l'importante charge de travail des travailleurs sociaux laisse peu de temps pour personnaliser leurs diagnostics et avoir un suivi sur mesure des personnes les plus vulnérables. La simplification des démarches et l'ouverture systématique de certains droits sont des

solutions pour libérer les travailleurs sociaux des logiques bureaucratiques dans lesquelles ils sont enfermés. Le temps dégagé pourrait être réinvesti pour exprimer leur créativité et pour renouer avec leur cœur de métier : l'accompagnement des personnes.

Rappelons d'autre part que la non-proposition d'aides sociales par les interlocuteurs de l'administration est bel et bien une forme de non-recours. Si cela tient au manque d'informations de ces derniers, cela peut également s'expliquer du fait de leurs représentations. En effet, l'analyse des dossiers par les professionnels de l'action sociale se fonde inévita-

blement sur leurs représentations qui parfois peuvent avoir une incidence sur le non-recours. (voir encadré ci-dessous)

Le sociologue Gérard Creux a démontré dans ses travaux de recherche que « les travailleurs sociaux qui ont des conduites artistiques ont une vision différente du travail social » et que ces conduites artistiques peuvent participer au « réenchantement du travail social »<sup>7</sup>. Ces observations sont particulièrement intéressantes pour cette profession assujettie à des logiques de rendement, qui peuvent susciter lassitude, perte de sens ou même souffrance.

#### RANDONNÉES PARTICIPATIVES

Des initiatives participent à faire évoluer les relations avec les usagers, à l'image des sorties proposées par le CCAS Lille. Tous les 2 mois, des référents sociaux encadrent une randonnée collective pour des allocataires du RSA. Si les principaux objectifs recherchés ciblent la prévention santé et la mobilité, cette initiative encourage aussi l'établissement d'une relation horizontale entre les professionnels et les bénéficiaires. Ces activités hors du cadre institutionnel (visites d'un éco-marché, de musées, d'espaces naturels...) permettent de développer des échanges informels qui peuvent modifier les représentations tant des professionnels que des usagers.



© CCAS de Lille

5. 1 Blanchet, N., Giffard B, L'héredier A, Meunier M, Olm C, Revil H, et Rode A « Évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes », 26 septembre 2016

6. Fnars, Le livre blanc de l'accompagnement social. Les éditions de l'atelier, Clamecy, 2011, p. 19.

7. CREUX G., « Les conduites artistiques des travailleurs sociaux en milieu professionnel », Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle 2006/3 (Vol. 39)



Famille relogée grâce à la Fondation Abbé Pierre ©Pierre Faure 2017

## Focus #4.

# Le territoire, le premier espace pour agir contre le non-recours

Pour faciliter l'accès au droit, un rapport sur le travail social appelait en 2015 à élaborer « une véritable stratégie territoriale à laquelle participent l'ensemble des acteurs, afin de mieux répondre aux besoins des personnes accompagnées, d'éviter le non-recours et de permettre de véritables parcours co-construits, avec le souci d'un partage respectueux de l'information ». Dans la même lignée, à la suite d'une étude conduite en 2016 par l'Observatoire national de l'Action Sociale (ODAS), l'Observatoire

invitait les départements à « refonder leurs modes d'intervention », une refonte devant en partie passer par le travail partenarial et la coopération locale. Face au constat d'un repli des acteurs sur eux-mêmes dans un contexte partagé de réduction des moyens financiers, l'ODAS incitait au contraire les acteurs du champ social à travailler ensemble dans une logique de mutualisation des moyens certes mais également des connaissances et des méthodologies d'intervention. Cette étude soulignait également la

pertinence de l'échelle d'intervention et la nécessité de favoriser un découpage géographique façonné par projet, plutôt qu'administratif. La préoccupation pour le non-recours, du fait que de nombreux acteurs sont impliqués dans les parcours d'accès aux droits, renforce l'acuité de cette préoccupation pour le partenariat. Il se traduit principalement de deux façons : une logique de coordination bilatérale et un fonctionnement en réseau dans une logique de développement social local.

## COOPÉRATIONS À L'ÉCHELLE LOCALE

À Paris, la Fédération des Acteurs de la Solidarité d'Ile-de-France (FAS-IdF), un réseau d'acteurs locaux de la grande exclusion, s'est ouvert à un partenaire institutionnel pour prévenir les situations de non-recours. Ce projet s'inscrit dans le cadre du Pacte parisien de lutte contre l'exclusion qui réunit des acteurs associatifs locaux et les services de la ville de Paris.

FAS-IdF organise des temps de rencontres réguliers entre acteurs locaux pour partager leurs pratiques, leurs expériences et leurs difficultés. Les acteurs avaient fait remonter une difficulté partagée en matière d'accès aux droits de santé et à une protection maladie, liée à la dématérialisation des démarches administratives (cf. compte ameli.fr) et à la fermeture progressive de guichets d'accueil au profit de bornes numériques. Afin d'améliorer la compréhension de la législation sur la protection maladie, FAS-IdF a invité la CPAM de Paris à partager de l'information au cours de ses rencontres (2 à 3 fois par an).

Ces temps de rencontres ont permis à la fois de renforcer les liens avec l'institution de protection sociale, d'avoir une vision plus claire de ses missions et de ses cadres d'intervention pour les acteurs du réseau FAS, et un lieu d'expression. Ces échanges ont permis d'identifier des pistes d'amélioration et des modalités de résolution des difficultés éprouvées. Plus concrètement, ces temps de travail ont permis de débloquer certains dossiers complexes, de réduire les délais de traitement des dossiers et d'obtenir de la CPAM une veille accrue pour limiter les erreurs de traitement.

Les objectifs généraux de meilleure compréhension réciproque entre associations et CPAM, et d'actualisation régulière sur les évolutions législative et réglementaire des dispositifs de la CNAM ont été atteints. Grâce à la meilleure connaissance des dispositifs par les acteurs locaux, cette action partenariale contribue indirectement à améliorer l'information des publics.

## CO-CONSTRUCTION

Dans le Val-de-Marne, la prise en compte locale du non-recours s'est notamment traduite dans le Pacte Territorial d'Insertion (PTI), mobilisant ainsi le partenariat local. Ce document prévu par la loi RSA vise à formaliser l'engagement des acteurs locaux en faveur de l'insertion et réaffirme le rôle de chef de file du département dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'insertion.

Le PTI a dans un premier temps été adopté au niveau départemental, signé par les partenaires institutionnels : Etat, CAF, CPAM, Pôle Emploi, ARS... fixant à la fois les orientations communes à l'ensemble des acteurs et les engagements propres à chaque partenaire.

Ce document a dans un second temps été décliné localement, à l'échelle des 6 territoires d'action sociale et d'insertion et élargi à d'autres partenaires, notamment associatifs et municipaux. S'appuyant sur un diagnostic sociodémographique des territoires partagé avec les équipes de service social, permettant de valoriser les besoins prégnants des habitants, chaque pacte local identifie 2 à 3 axes de travail prioritaires autour desquels sont mobilisés les partenaires du territoire. L'accès aux droits et la prévention du non-recours ont été retenus par 3 des 6 territoires. Selon les responsables de territoires, différentes modalités de travail ont été développées allant d'une consultation des partenaires pour valider ensemble des constats et consolider des pistes d'action à une co-construction de l'analyse du problème et des solutions.

Le travail partenarial dans le cadre du PTI a permis de constater que l'accès aux droits est un objet de travail fédérateur : quels que soit le niveau d'intervention ou le type de structure, les difficultés d'accès aux droits préoccupent les acteurs. Les difficultés rencontrées concernent principalement la complexité des dispositifs, qui nuit à leur compréhension tant par les publics que les professionnels, les problèmes d'information, et l'accès aux institutions. L'imbrication des dispositifs et des acteurs implique que les difficultés rencontrées par un acteur auront des répercussions sur les autres, dans leurs missions d'accueil, d'accompagnement ou de demandes d'aides financières facultatives d'attente.

Ces difficultés partagées confirment pour les acteurs le besoin de coordination de leurs actions et de connaissance réciproque afin de pouvoir mieux la relayer auprès des publics s'adressant à chaque structure et d'optimiser ainsi le parcours de l'utilisateur vers ses droits. La première plus-value de ce travail partenarial est la connaissance des missions, des fonctionnements et des dispositifs de chacun. Ce maillage permet également d'identifier dans chaque structure le bon interlocuteur pour débloquer certaines situations. Cette connaissance réciproque conditionne la facilitation des parcours d'accès aux droits. Sur une thématique qui implique une diversité d'intervenants, des services accueillant du public, aux partenaires traitant les dossiers en back office, le maillage du réseau devient une nécessité dans des parcours devenus kafkaïens.

La mobilisation partenariale et l'adhésion des partenaires au projet de pacte local d'insertion suppose de les associer en amont de l'élaboration des actions. Cela permet de partager les difficultés rencontrées et de s'assurer que le diagnostic est partagé. Même s'il ressort de ce travail partenarial que les publics sont communs, au sens où il y a peu de publics spécifiques à un partenaire mais que les publics sont usagers de différentes structures, le besoin ou la demande qu'ils expriment peut différer selon la structure à laquelle ils vont s'adresser. La co-construction des pistes d'action permet également de tenir compte des logiques d'action de chaque partenaire, des contraintes de moyens humains et financiers, des impératifs de chacun mais surtout de leurs besoins au regard de leurs missions respectives. Cette manière de travailler va conditionner la pérennisation de la démarche du fait de l'adhésion des partenaires à la démarche et à ses objectifs.

# Le non-recours est-il soluble dans le plan de lutte contre la pauvreté de 2018 ?

Par Morgan Poulizac



Directeur d'études à Plein Sens  
Enseignant à Sciences Po Paris et HEC  
Membre de RESOLIS  
[morgan.poulizac@sciencespo.fr](mailto:morgan.poulizac@sciencespo.fr)

Le numéro spécial de RESOLIS consacré au non-recours aux droits se veut moins une somme qu'un rappel. Rappel utile de ce qui constitue aujourd'hui une réalité du monde de la lutte contre la pauvreté : la générosité apparente d'une protection sociale qui peine à livrer tout à fait son mode d'emploi et qui a progressivement construit un système d'une complexité telle qu'il peut en devenir dissuasif.

Ce système, le numéro en témoigne, a connu de profondes transformations au cours de la dernière décennie. L'effet conjugué du numérique et, reconnaissons-le, d'une amélioration continue de la qualité de service de certains grands opérateurs publics ; au premier rang desquels la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, ont permis d'importants progrès pour mieux mesurer, comprendre et contenir les effets du non-recours.

Une importante contribution du travail effectué par RESOLIS consiste néanmoins à aller regarder au plus près des acteurs de terrain leurs efforts et leur compréhension de cette question. Une fois de plus, on constate la diversité des stratégies et des leviers mobilisés par ces acteurs sociaux pour améliorer le recours aux droits des individus, avec deux motifs principaux : mieux coordonner et mieux utiliser les technologies disponibles.

La coordination des acteurs sociaux, vieille antienne de l'action sociale, est à la lutte contre la pauvreté ce que la réforme de l'État est à l'action publique : un vœu, chaque fois réitéré et claironné et rarement suivi d'effets. Les causes sont toujours les mêmes : différences « culturelles » entre des acteurs que rien pourtant ne sépare ; concurrence acharnée pour les places et les fonds ; rivalités ataviques et toujours présentes. Les temps passent mais les vieilles habitudes persistent, avec moins d'acrimonie sans doute mais toujours avec les mêmes affects, les mêmes postures.

La révolution numérique, à force de l'avoir annoncée, est quant à elle bien présente. Elle transforme les administrations sociales, elle pénètre progressivement toutes les catégories sociales. La fracture existe encore pour certains mais se résorbe peu à peu. Serait-ce alors la fin du non-recours, la solution tant recherchée. Rien n'est moins sûr car si les taux d'équipement, de maîtrise de ces outils restent encore insuffisants, la technique ne suffit pas, à elle-seule, à faire de chacun un individu autonome et donc capable de « faire valoir ses droits ». Pour s'en convaincre, combien d'entre nous, conscients que peut-être nous payons trop cher un abonnement téléphonique, saurons-nous avoir les bons réflexes pour trouver la démarche à

suivre, avoir la patience nécessaire face à des services commerciaux peu réactifs, comprendre que nous sommes probablement lésés, avoir l'audace de réclamer. Pourtant, le contrat le stipule, il est accessible, le « formulaire en ligne » existe, rien ne nous est caché, encore faut-il être capable d'en avoir la bonne maîtrise. La technologie ne suffit pas, elle doit se domestiquer.

## Si des progrès ont été accomplis, quelles sont les prochaines étapes à franchir ?

Au mois de septembre 2018, le gouvernement français a présenté un nouveau plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sans surprise, le plan n'en comporte pas moins des propositions intéressantes sans doute utiles. Parmi l'ensemble des actions, un certain nombre sont susceptibles d'avoir un effet positif sur la réduction du non-recours, même si elles peuvent paraître ambivalentes voire discutables.

La première proposition tient à l'extension de la CMU-C aux bénéficiaires potentiels de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS). L'ACS, dont le taux de non-recours se situe au-delà de 50%,



## **La révolution numérique transforme les administrations sociales et pénètre progressivement toutes les catégories sociales. »**

constituait un exemple emblématique d'une mesure technique dont le non-recours était sans doute prévisible dès sa conception et dont pourtant chacun semblait s'accommoder. Son intégration à la CMU-C, si elle n'est pas de nature à satisfaire les mutuelles, est évidemment un progrès dans l'accès à tous d'une protection complémentaire minimale, à défaut d'être suffisante.

Une seconde mesure, moins évidente, tient à l'annonce d'une grande réforme des politiques d'insertion des jeunes par la création d'un guichet unique. L'instauration d'un interlocuteur unique marque la volonté de clarifier l'imbroglio des politiques à destination des jeunes. Or cette mesure peut sembler quelque peu contradictoire avec la réforme en cours de la formation professionnelle qui risque d'« éclater » le pilotage des politiques d'apprentissage entre différentes branches. C'est là encore depuis une dizaine d'années une rengaine déjà entendue sous différentes formes et sous différents gouvernements. Les politiques d'insertion des jeunes poussent à la caricature l'enchevêtrement des dispositifs, des acteurs, des modalités d'accès aux aides et ce

quelle que soit la puissance de vos tablettes ou de vos smartphones. On retrouve là l'idéal type du guichet unique, où l'utilisateur s'adressant à un seul interlocuteur pourrait bénéficier de l'ensemble des aides et soutiens disponibles. Rien ne sert ici de rejeter une belle idée, au nom d'un principe de réalité mais on peut douter de la capacité des pouvoirs publics à trancher vigoureusement dans un entrelacs d'acteurs bien installés et rentiers de leurs dispositifs respectifs.

Troisième mesure, sans doute la plus floue à ce stade, mais dont la philosophie ne s'en dessine pas moins : la réforme des minima sociaux et la mise en place d'un revenu d'activité universel. Le plan précise ainsi son ambition : *« Le nouveau système permettra de lutter contre le non-recours pour que chacun accède à ses droits, de supprimer la concurrence entre différentes prestations qui relèvent de règles différentes, et d'inciter à l'activité puisque chaque euro gagné par son travail se traduira par une augmentation du revenu disponible »*. Le gouvernement a en la matière la prudence de ne pas aller plus loin dans la définition de l'extension de ce revenu d'activité universel, renvoyant habilement, comme il en a pris l'habitude, à des textes à venir. La logique

est cependant bien présente : achever l'œuvre accomplie par la création du revenu de solidarité active pour faire en sorte que la reprise d'activité soit toujours synonyme de gains financiers mais surtout fusionner progressivement les aides sociales pour en systématiser le recours, le maintien et leur robustesse face aux changements de situation de l'individu. C'est ici que l'esprit du plan est le plus à débattre. Il ne s'agit pas d'une logique de constitution d'un revenu universel mais bien du renforcement d'une responsabilisation de l'individu qui par-delà la simplification des aides sociales (ce qui est un avantage) entend instituer un socle d'aides, pour tous, soumis à des contreparties en termes de devoir.

Deux questions se posent alors : menée à bien, cette réforme pourrait-elle résoudre largement la question du non-recours et faire reculer la pauvreté dans ce pays. Celle-ci aurait néanmoins un coût difficile à estimer mais pouvant se chiffrer en plusieurs milliards d'euros. Elle induirait donc une hausse des dépenses publiques ou alors des arbitrages qui risquent de fragiliser certains ménages. À travers ce nouveau plan, on peut percevoir un pilotage essentiellement budgétaire des politiques de lutte contre la pauvreté. Sans nier l'impact des politiques ciblées, cette évolution semble traduire une place nouvelle pour la responsabilité individuelle. En guise de réforme de la protection sociale à la française, nous aurions alors effectivement son actualisation durable mais n'est-ce pas d'une réinvention dont elle aurait besoin pour faire face aux nouvelles questions sociales telles que l'isolement, les migrations ou encore le vieillissement ?



# ANNEXES



*Découvrir les  
60 initiatives  
de notre enquête de  
terrain sur  
[resolis.org/consulter-  
les-pratiques-locales](https://resolis.org/consulter-les-pratiques-locales)*

## LEVIER - Répondre à un besoin spécifique non couvert par l'offre existante



### Défendez vos droits auprès de la CAF et de la MSA

Depuis 2013, l'Association de Défense des Usagers de la CAF (ADUCAF) propose un soutien juridique, bénévole et gratuit, à tout usager en conflit avec sa Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou de Mutualité Sociale Agricole (MSA) : information juridique, assistance dans les démarches... *Par Josiane GARRIGES*



### Une laverie sociale et solidaire à Lille

L'association Au Lavoir est un lieu de mixité sociale et d'animation. Basée depuis 2012 dans le quartier Faubourg de Béthune, elle permet aux lillois de laver, sécher et repasser leur linge, tout en bénéficiant sur place d'un accompagnement social. *Par Driss FAHARY*



### Des randonnées participatives pour les allocataires du RSA

Depuis 2011, le CCAS de Lille organise tous les deux mois des randonnées pour encourager les allocataires du Revenu Solidarité Active (RSA) à reprendre une activité sportive collective. Cette initiative permet aux usagers de tisser de nouveaux liens, de favoriser leur mobilité et constitue une action de prévention santé. *Par Jérôme DEGAGE*



### Le Taxi Solidaire

Depuis fin 2011, le CCAS Centre de Roubaix propose un service de mobilité solidaire qui rompt non seulement l'isolement des personnes mais favorise aussi l'insertion professionnelle des chauffeurs qui accompagnent les bénéficiaires dans leur déplacement et leurs tâches quotidiennes. *Par Stéphane VATAN*



### Les solutions pour vivre mieux

debout était un magazine qui s'adressait à celles et ceux qui ont besoin d'informations claires et précises pour améliorer leur quotidien et joindre les deux bouts. 64 pages de conseils, de témoignages, d'astuces et de bons plans pour connaître ses droits et toutes les solutions qui existent pour faire face à ses difficultés. Principalement distribué et utilisé sur le terrain par les acteurs sociaux et solidaires auprès des publics qu'ils accompagnent, il était également disponible par abonnement. *Par Violaine DU CHATELLIER*



### Une éco-assurance

L'institut IRIIR (International Research Institute for Insurance and Tendancies) vise à fédérer un réseau de professionnels avec pour objectif de contribuer au développement de l'accès à l'assurance et l'éco-assurance des personnes fragilisées en France. *Par Arnaud BOUDESSEUL*



### Un cloud solidaire facilitant l'accès aux droits

Depuis 2016, l'association Reconnect a développé un cloud solidaire facilitant l'accès aux droits des personnes en situation de précarité, en leur permettant de conserver leurs informations essentielles (documents administratifs, contacts, rendez-vous...) et de les partager en toute sécurité avec les travailleurs sociaux. *Par Vincent DALLONGEVILLE*



### Mes Aides, évaluez vos droits à une vingtaine d'aides sociales en moins de 7 minutes

Mes Aides est un simulateur de prestations sociales à destination des particuliers et de ceux qui les accompagnent entièrement anonyme et gratuit. Une de ses missions est notamment de mieux informer ses utilisateurs sur les droits qu'ils peuvent demander. Mes Aides est une Startup d'État de l'Incubateur de services numériques beta.gouv.fr porté par la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC). *Par Hela GHARIANI*



### Améliorer la santé globale des habitants des quartiers lillois

Les pôles ressources santé sont des lieux privilégiés de proximité pour permettre aux habitants des quartiers Faubourg de Béthune, Fives, Lille Sud, Moulins, Wazemmes de la ville de Lille d'accéder à la prévention en termes de santé et aux soins. *Par Carole MALAQUIN*

# initiatives de l'enquête



## Des dépistages pour un accès durable aux soins

La Mairie de Lille, en partenariat avec la Mutualité française Nord-Pas-de-Calais, organise des séances de dépistage dentaire et visuel auprès des publics les plus éloignés des soins. Ce dispositif lutte localement contre les inégalités d'accès à la santé. C'est un outil de repérage qui permet d'enclencher des parcours de soins. *Par Carole MALAQUIN*



## Vers une mobilité inclusive

L'association Wimoov développe des dispositifs pour lever les freins à la mobilité en France au service de l'autonomie et du retour à l'activité. Elle anime 27 « Plateformes de Mobilité » à l'échelle des territoires (urbains, périurbains et ruraux) pour accompagner de façon personnalisée tous les publics en situation de fragilité vers une meilleure mobilité : solutions matérielles, solutions financières, formations et services pédagogiques. *Par Mathieu ALAPETITE*

## LEVIER - Accompagner des publics spécifiques



## Des ateliers pluridisciplinaires pour une insertion professionnelle

L'Association Solidarité Emploi d'Aubervilliers (ASEA) anime depuis 2003 divers ateliers pour chômeurs et immigrés afin d'aider à la recherche d'emploi, accéder à un bien-être physique, psychologique et social, et favoriser une dynamique d'insertion socio-professionnelle. *Par Christelle LEBRETON*



## L'accompagnement de parents avec des problématiques addictives

Depuis 1986, Estrelia - Centre Horizons, Centre de Soins, d'Accompagnement et de Prévention en Addictologie (CSAPA), accueille à Paris des parents ou futurs parents souffrant d'addictions (en particulier des femmes). Ce dispositif propose une prise en charge pluridisciplinaire en ambulatoire et parfois via un hébergement, conciliant à la fois les soins et l'attention à la parentalité. *Par Géraldine FRANCK*



## Une bagagerie pour déposer ses bagages et se resocialiser

Depuis 2010, La Bagagerie d'ANTIGEL accueille tous les jours, matin et soir, dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris, des personnes sans-abri, qui peuvent disposer d'un espace privé pour déposer leurs affaires en toute sécurité et sans limite de temps puis profiter d'un moment de convivialité (café, ateliers, sorties...). Les permanences assurées par les bénévoles, l'accompagnement de l'animatrice et le réseau de partenaires leur permettent de retrouver progressivement leur autonomie. *Par Pierre DE LAROCHE*



## Accueil et insertion des migrants

L'association La Marmite agit depuis 2001 en Ile-de-France pour améliorer la qualité de vie, l'accès aux soins et aux droits d'un public sans domicile fixe essentiellement issu de l'immigration. *Par Chrystelle MOISE*



## Accompagnement vers le logement des populations de campements illégitimes et bidonvilles

La Rose des Vents (LRDV) propose un projet expérimental d'accompagnement des populations des campements illégitimes et bidonvilles, afin d'assurer des conditions de mise à l'abri décentes aux familles délogées par les procédures d'évacuation des campements. *Par Priscille VENTURA*



## L'accompagnement des familles roms

L'association, La Solidarité de Roubaix, est un lieu d'accueil des populations immigrées. Depuis 2009, elle suit et accompagne des familles roms dans leurs démarches administratives et les aide à améliorer leurs conditions de vie. *Par Ouassila AFRI*



## Prévention santé et gens de voyage

A la demande de l'Agence Régionale de Santé d'Ile-de-France, Le Rocheton a lancé en 2012 des actions de prévention de santé en direction des gens du voyage. Cette association organise ainsi ateliers et forum sur les aires d'accueil qu'elle gère à Melun et à Combs-La-Ville. Elle s'adresse aussi aux professionnels de santé du territoire pour les sensibiliser et les former aux spécificités de cette population à risque et dans l'optique d'une meilleure connaissance et communication mutuelles. *Par Marion JARRET*



## Des K-fés sociaux contre l'isolement des personnes âgées immigrées

Depuis 2009, l'association L'Olivier des Sages gère un café social à Lyon. Ce lieu de socialisation favorise l'accès aux droits et aux soins des personnes vieillissantes et notamment de celles issues de l'immigration, en précarité, vulnérables, via des permanences sociales, sorties culturelles, ateliers culinaires intergénérationnels, petits déjeuners avec des professionnels de la santé, repas à thème, cours d'informatique, de français... *Par Zorah FERHAT*



### L'Accueil de jour de Saint-Vincent-de-Paul - Accueil 15

Des hommes de 25 à 60 ans en situation précaire trouvent dans cet accueil de jour du 15<sup>e</sup> arrondissement animé par des bénévoles, des repas partagés, des douches, une laverie, des ordinateurs et des relais vers la réinsertion.  
Par Bruno DE BUZONNIERE



### Parentalité et insertion professionnelle des 16-25 ans

Pour faciliter l'insertion des jeunes parents et soutenir la fonction parentale, les directions de la santé publique et de la petite enfance de la Ville de Villeurbanne ainsi que sa Mission locale, animent conjointement depuis 2012 un dispositif novateur : le Groupe Jeunes Parents. Par Delphine ZENI

## LEVIER - Renforcer l'accès à l'offre existante



### Une approche globale de la citoyenneté

Créée en 2001, l'Association pour la Formation, la Prévention et l'Accès au Droit (AFPAD) apporte une information de proximité sur les droits et les devoirs des citoyens à Pierrefitte-sur-Seine. Il s'agit d'un point d'accès au droit ouvert gratuitement à tous, d'une instance de médiation sociale et d'un lieu d'éducation à la citoyenneté. Cette association agit en priorité en direction des jeunes et des parents. Par Nicolas NISCEMI



### Logement et autonomie des Jeunes

L'Association d'Aide au Logement des Jeunes (AIILOJ), aide des jeunes adultes en situation précaire dans le département du Rhône dans leurs démarches de recherches, d'accès et de maintien dans un logement, selon un accompagnement personnalisé et en les mobilisant. Par Laura BOURDIN



### Un médiateur santé pour faciliter l'accès et le recours aux soins

Depuis 2012 à Lille, un médiateur santé propose un accompagnement sur mesure aux allocataires RSA (Revenu Solidarité Active) et complète ainsi l'action des travailleurs sociaux en matière d'accès aux droits de la santé. Par Stéphane HARROUCH



### Faire du numérique une chance pour tous !

Face à la digitalisation de notre société, Emmaüs Connect agit en faveur de l'inclusion sociale. Depuis sa création en 2013, l'association a accompagné plus de 35 000 personnes vers l'autonomie numérique. Les activités de ses 8 antennes locales vont de l'accès à des forfaits et des équipements à des tarifs solidaires aux ateliers d'initiation et permanences pour le développement de compétences numériques de base en passant par la formation des professionnels. Par Pauline SIMON



### Des ateliers collectifs pour un Accompagnement Dans et Vers le Logement

En Seine-et-Marne, La Rose des Vents (LRDV) propose, en complément de l'accompagnement individuel du dispositif AVDL (Accompagnement Vers et Dans le Logement), des ateliers collectifs sur le thème du « savoir habiter » pour créer du lien et compléter l'accompagnement individuel. Par Priscille VENTURA



### Un Centre International de Séjour pour tous, toute l'année

L'association Le Rocheton combine des activités d'hébergement social et de tourisme dans la région de Melun. Son pôle social gère plusieurs dispositifs destinés aux personnes démunies. Ses accompagnements sociaux globaux permettent de travailler en transversalité sur les droits et l'insertion. Une juriste, une intervenante « vie quotidienne » et de nombreux partenaires locaux sont de précieuses personnes ressources pour réussir sa mission d'accueil. Par Dario D'AMATO



### La lutte contre le mal-logement

Depuis 2009, la Délégation des Hauts-de-Seine du Secours Catholique assure 7 permanences d'accès aux droits spécialisée sur le Droit Au Logement Opposable (DALO). Ces permanences sur rendez-vous fonctionnent exclusivement avec des bénévoles qui aident les personnes éligibles au DALO à remplir leur dossier et les accompagnent tout au long de la procédure jusqu'au relogement. Par Bénédicte ROBIC



### Un accompagnement global contre la pauvreté

La permanence de Lille de la Fédération Nord du Secours Populaire Français est un lieu d'accueil créé en 2011 pour répondre à tous les besoins des personnes démunies. Elle propose une solidarité d'urgence (épicerie solidaire et abris d'urgence) et un accompagnement administratif et juridique dans la durée. Une équipe bénévole écoute, oriente et aide à l'ouverture des droits sociaux. Par Lucie SWEERTVAEGHER



### 25 ans de lutte contre le mal-logement en Ile-de-France

Depuis 1988, Solidarité Nouvelles pour le Logement (SNL) accompagne les personnes en situation de précarité jusqu'à l'accès à un logement pérenne. Pendant le séjour dans les logements SNL, les bénévoles du Groupe Local de Solidarité (GLS) et les travailleurs sociaux salariés aident les locataires en insertion à s'approprier leur logement, s'intégrer dans le quartier et réaliser leurs démarches administratives. Par Marie-Paule GUENFOUD

## LEVIER - Développer des interventions sociales innovantes



### Une convention pour lutter contre la précarité énergétique

Depuis 2011, le CCAS de Lille et EDF ont mis en place conjointement un partenariat afin d'apporter des éléments de réponse aux problématiques d'impayés d'énergie et plus généralement de précarité énergétique.

Par Magali NEGREL



### Services Locaux d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie

Le SLIME vise à massifier le repérage des ménages en précarité énergétique. Il est mis en œuvre par une trentaine de collectivités locales. Les ménages sont identifiés par un réseau de donneurs d'alerte. Ils bénéficient ensuite d'un diagnostic sociotechnique à leur domicile, et sont orientés vers des solutions adaptées (aide à la rénovation, tarifs sociaux de l'énergie, conseils budgétaires, etc.). Par Bouchra Zeroual



### Un bilan des droits

La Direction de l'action sociale a développé un bilan d'accès aux droits qui permet au moment de l'instruction d'une demande de RSA de vérifier l'ensemble des droits sociaux et des dispositifs auxquels la personne peut prétendre, et de prévenir ainsi les situations de non-recours. Élaborés en 2014, la mise en œuvre de ces bilans a été effective à partir de janvier 2018. Par Amélie MAZÉ



les petits frères  
des Pauvres

### Des projets personnalisés

Depuis 2000, les bénévoles de l'antenne de Saint-Denis des Petits Frères des Pauvres proposent aux seniors souffrant de solitude, de pauvreté, d'exclusion et de maladies graves : des visites à domicile, un accueil dans une permanence hebdomadaire, un accompagnement téléphonique et des activités collectives. Par Jean-Baptiste WILLIATTE



### Favoriser l'accès à la santé des personnes en situation de précarité en Isère

Créé en 1994, le PoPS (Point Précarité Santé) est un service de l'association l'Oiseau Bleu. Il intervient sur le département de l'Isère. Des accompagnements santé individuels, des actions collectives d'éducation à la santé ou encore des appuis auprès des professionnels contribuent à faire du droit et de l'accès à la santé une réalité même pour les personnes les plus démunies. Par Camille LECARPENTIER



### Un camping-car pour retisser des liens avec les jeunes des cités

L'association Médiation Nomade se déplace au cœur des quartiers difficiles la nuit grâce à son camping-car, y tisse des liens avec les jeunes et joue le rôle de médiateur entre ces derniers et les acteurs locaux. Par Lakdar KHERFI



### Un accompagnement social global à Lille

Depuis 1996, l'association lilloise Starter propose des activités pour se rendre service, échanger, dialoguer, créer des liens avec les voisins... Elle est en particulier bien identifiée localement pour son aide et ses conseils à la recherche d'emploi ainsi que pour l'animation de vie de quartier. Par Zerfa BENGOUTA



### Un service de proximité innovant pour promouvoir les droits sociaux et la santé

Depuis 2014, l'association VoisinMalin emploie, forme et anime un réseau d'habitants ressources à Courcouronnes pour informer et sensibiliser sur les questions de santé. Ce porte-à-porte pédagogique favorise l'accès aux soins et rapproche les habitants des services publics locaux. Par Laura HUREL

## LEVIER - Coordonner / Mutualiser / Mettre en réseau



### Une plateforme de lutte contre la précarité énergétique

Cette plateforme du CCAS de Grenoble réunit tous les acteurs publics et privés du territoire travaillant dans ce secteur, et permet au public concerné d'avoir un seul référent centralisant toutes les compétences nécessaires.

Par Arthur LHUISSIER



### Une coordination de l'aide alimentaire

Le CCAS Centre de Roubaix coordonne un réseau d'associations caritatives du champ de l'aide alimentaire depuis 2014, afin de répondre efficacement aux besoins des personnes en difficulté et de favoriser l'entraide entre ces structures locales. Par Caroline ROSSI



### Le partenariat comme outil de lutte contre le non-recours

Dans le cadre du dispositif RSA, le département chef de file des politiques d'insertion définit un Pacte Territorial d'Insertion. Adopté fin 2014 dans le Val-de-Marne, le PTI a été élargi à l'ensemble des publics de l'action sociale. La lutte contre le non-recours en constitue aussi l'un des axes et fait l'objet d'un travail partenarial à l'échelle de 3 des 6 territoires d'action sociale pour construire des actions communes. *Par Amélie MAZÉ*



### Des échanges entre associations et la CPAM 75 pour faciliter l'accès aux droits

Depuis juin 2014, la Fédération des Acteurs de la Solidarité d'Ile-de-France et la Caisse Primaire d'Assurance Maladie de Paris animent des réunions trimestrielles avec des intervenant.e.s sociaux.ales pour mieux comprendre la législation de la Sécurité sociale et pour échanger sur les difficultés rencontrées dans l'accès aux droits à la santé et aux soins. Outre la connaissance mutuelle, ces réunions permettent de débloquer des situations complexes ou en attente. *Par Isabelle MEDOU-MARERE*



### Un collectif associatif pour lutter contre le surendettement en Seine-et-Marne

Depuis 2006, l'équipe bénévole d'INFO-DETTES accueille, écoute, conseille et oriente gratuitement et de façon anonyme les personnes en situation de précarité financière. *Par Daniel BIJARDEL*



### Le Réseau national des associations PIMMS

Les Points Information Médiation Multi Services, nés à Lyon, sont fédérés au sein d'une union nationale. Chaque PIMMS veille à ce que les habitants du territoire dans lequel il est implanté aient accès aux services de la vie courante, en relayant et facilitant la compréhension de l'offre de services publics et privés du territoire.

*Par Clément CHEVALIER*



### Le dispositif « Intervisions Santé Précarité »

Depuis 2006, ce dispositif du Réseau Santé Solidarité Lille Métropole vise à améliorer les prises en charges des publics en grande exclusion et en précarité sur le territoire de la métropole lilloise. Une coordination médico-sociale est organisée dans le cadre d'un espace de parole, de concertation et de codécisions, qui réunit des professionnels pluridisciplinaires autour de situations complexes. *Par Christelle LEMAIRE*



### Une action collective pour l'aide sociale en Seine-et-Marne

Depuis 1983, les Restos du Cœur, la Croix-Rouge, le Secours Catholique et le Secours populaire entretiennent une habitude de concertation afin de partager leurs préoccupations et d'apporter des solutions collectives aux besoins sociaux locaux tels que l'accueil des migrants, l'aide alimentaire ou encore le non-recours aux droits sociaux. Leurs réunions informelles régulières participent au dynamisme du travail inter-associatif local et à la constitution d'un solide maillage.

*Par Lucienne SABY-DULAC*

## LEVIER - Faciliter l'accès aux droits et aux services communs sur le territoire



### Un Centre Local d'Information Coordination pour les personnes âgées et leurs proches

Le CLIC Seniors de Lille-Hellemmes-Lomme est un lieu qui depuis 2000 concentre toutes les informations et les dispositifs gérontologiques: solutions d'aide à domicile, hébergement spécialisé... *Par Guillaume LEBON*



### Des écrivains publics à Roubaix

Le comité de quartier Fresnoy-Mackellerie de Roubaix anime depuis 2012 un dispositif d'écrivain public, destiné à aider tout individu dans ses démarches administratives. *Par Lakdar ALLACHE*



### La CPAM du Gard, pionnière de la détection du renoncement aux soins

Suite au Baromètre du Renoncement aux Soins dans le Gard (BRSG) de 2014, caractérisant les difficultés d'accès aux soins dans ce département, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) du Gard a mis au point un dispositif innovant de repérage et d'accompagnement des « décrocheurs » du système de santé : la Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS). Ce système repose à la fois sur la mobilisation de ses agents et sur de nombreux partenariats locaux avec le secteur de la santé et le milieu associatif. Des conseillers dédiés suivent les usagers en moyenne 70 jours pour les guider tout au long de leur parcours de soins. Ce dispositif est aujourd'hui en voie de généralisation. *Par Aurélie BONCHE*



### En finir avec les ruptures de droits

Depuis 1995, Droits d'urgence mobilise en Ile-de-France des professionnels du droit, salariés et bénévoles, pour rendre le droit accessible à tous. L'association coordonne près d'une centaine de permanences juridiques gratuites, basées dans des lieux fréquentés par des personnes démunies ou vulnérables : centres d'hébergement, associations, établissements psychiatriques et pénitentiaires... En allant directement à la rencontre des personnes, en renouant un contact humain, l'équipe de Droits d'urgence informe et accompagne au long des parcours administratifs et juridiques sur des thématiques variées : droit des étrangers, du logement, de la famille, du travail, surendettement...

*Par Gwennaëlle THOMAS-MAIRE*

### Un accompagnement sur mesure pour rédiger des documents administratifs

Depuis une vingtaine d'années, l'association villeurbannaise ERIS (Entraide Rédaction et Information Sociale) vient en aide à toute personne démunie face à la compréhension et à la rédaction de documents administratifs. Elle favorise ainsi l'accès aux droits. *Par Michel CHABALIER*

ERIS

### Les Permanences du PAD du 15<sup>e</sup>

Le Point d'Accès au Droit est un service municipal de la Ville de Paris. Ce lieu, ouvert à tous, propose gratuitement des informations et consultations juridiques, une aide et un accompagnement dans les démarches administratives et juridiques ainsi qu'un accès à des médiations et/ou conciliations. *Par Frédérique AMEED*

MAIRIE DE PARIS

### La PASS de ville

Depuis 2014, la Ville de Saint-Denis expérimente la mise en place d'une Permanence d'Accès aux Soins de Santé ambulatoire dans 4 centres municipaux de Santé. Ce dispositif permet un accès aux soins et aux droits pour les personnes les plus démunies et pour celles qui auraient retardé ou renoncé à un soin faute de ressources financières. La PASS réduit les inégalités de santé et joue un rôle préventif. *Par Marie-Anne MAZOYER*

Saint Denis

## LEVIER - Changer les pratiques et représentations professionnelles / Favoriser la participation citoyenne



CRÉSUS<sup>®</sup>  
ASSOCIATION POUR  
LA FONDATION CRÉSUS

### Des formations pour mieux appréhender la fragilité financière

Les professionnels de tout secteur sont de plus en plus confrontés à des situations d'impayés, pour lesquelles ils sont peu voire pas outillés. Depuis 2011 partout en France, CRÉSUS, réseau d'associations de lutte contre le surendettement, propose un dispositif de formation destiné aux professionnels, afin qu'ils montent en compétences en matière de détection et d'orientation des personnes en grandes difficultés financières. *Par Maxime PEKKIP*

### Une base de connaissance pour les professionnels

Afin de pallier l'obsolescence des informations, la Direction de l'action sociale a construit un outil à destination des agents du département mettant à disposition des informations actualisées sur les dispositifs et des répertoires d'acteurs. Cette base de connaissance est accessible via l'intranet depuis janvier 2016 et regroupe des informations départementales et locales. La collectivité a le projet de l'ouvrir à ses partenaires. *Par Amélie MAZÉ*



### La participation selon l'Institut Lillois d'Education Permanente

Impulsé par une volonté politique et relayé par le monde associatif et les travailleurs sociaux, le Forum Permanent d'Insertion de Lille met au centre de ses actions, depuis 2003, la participation active des bénéficiaires des minimas sociaux dans le débat public. *Par Eric DEVELOPMENT*

### Croiser les savoirs et les pratiques pour une participation effective des habitants

En janvier 2015, le centre de ressources Profession Banlieue et ATD Quart-Monde ont proposé une co-formation originale aux professionnels et aux élus de Seine-Saint-Denis pour acquérir les qualifications facilitant la participation des habitants sur leur territoire. *Par Mustapha BOUJEMAL*



### Des Bons Clics pour réduire la fracture numérique

Depuis avril 2016, la startup sociale WeTechCare accompagne les collectivités, les opérateurs de services dématérialisés et les structures d'insertion dans leur stratégie d'inclusion numérique. Les Bons Clics est une plateforme d'apprentissage de compétences numériques. Elle met à disposition une boîte à outils clé en main et une offre de formations pour les intervenants sociaux. Ce dispositif national repose sur un maillage local via de nombreux partenaires et la mise en place de réseaux locaux d'inclusion numérique. *Par Jean DEYDIER*

## LEVIER - Informer

### Le Pôle d'Accès en Réseau Aux Droits Sociaux (PARADS)

Depuis 2006, le CCAS de Versailles pilote un site internet « infos-droits.versailles.fr » conçu et alimenté par différents acteurs sociaux locaux. Ce dispositif a pour vocation de renseigner et d'orienter les versaillais en vue d'améliorer l'accès à leurs droits. L'animation de site (réunions transversales, mutualisation de compétences, coordination...) draine une veille sociale favorable aux pratiques des professionnels. *Par Jean-Luc BARON*



### Des fiches pratiques contre l'imbroglie juridique

Depuis 2017, la Délégation générale de la Fondation Abbé Pierre, spécialisée sur les questions de logement des personnes défavorisées, met à disposition de tous des fiches pratiques pour favoriser l'accès aux droits sociaux. Leur élaboration a été coconstruite avec des acteurs de référence dans le secteur de la défense des droits et leur diffusion s'appuie sur un réseau d'organisations relais. *Par Marie ROTHHAHN*

# Partenaires et contributeurs



**Ce numéro spécial a été élaboré avec le soutien financier de la Fondation Caritas France.**

Première fondation abritante dédiée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

La Fondation Caritas France a été créée par le Secours Catholique en 2009. Fondation reconnue d'utilité publique et abritante, elle complète ses moyens de lutter plus efficacement et plus durablement contre les inégalités et les situations d'exclusion en France et dans le Monde, notamment en permettant aux familles de créer leurs propres fondations.

Véritable "conseiller en gestion de générosité", elle accompagne ainsi 93 fondateurs abrités sous son égide dans la concrétisation de leurs projets.

Parallèlement, la Fondation Caritas France finance des initiatives de lutte contre la pauvreté en France et dans le Monde : projets répondant aux besoins essentiels des personnes les plus fragiles, projets innovants, initiatives de l'Economie Sociale et Solidaire...

Depuis 2009, elle a consacré plus de 36 millions d'euros au financement de projets.

**[fondationcaritasfrance.org](http://fondationcaritasfrance.org)**

*sara quod*

Sara Quod est une jeune illustratrice et auteure de bande dessinée originaire de l'île de La Réunion. Ses sujets de prédilection portent sur l'Homme et sa vie quotidienne. Sa palette de techniques s'étend de la peinture aux outils numériques.

Nous la remercions chaleureusement d'avoir réalisé gracieusement quatre œuvres originales pour illustrer la présente publication.

**[saraquod@gmail.com](mailto:saraquod@gmail.com) / [saraquod.com](http://saraquod.com)**

**11 étudiants ont participé aux travaux de RESOLIS sur l'accès aux droits sociaux en France.**

- 1 étudiante en master 1 « International Development », Paris School of International Affairs (Sciences Po) : Lucie TRUCHETET
- 9 étudiants en licence professionnelle « Management des organisations de l'économie sociale » de l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée : Stephen BLANKSON, Maureen BOISSEAU, Johan CHANTRET, Lotfi CHAYKHE, Ameni HAMMAM, Stecie KASOMPWA, Ange MANTUADI, Hélène PERROUD, Sarah TSONDENKOU
- 1 étudiante en master 1 « Intervention et Développement social » à l'Université Lille 3 : Souad IBRAHIMI

Merci pour la mise à disposition de leurs photos reportage si vivantes !  
Aux Captifs La libération – CCAS de Lille – Droits d'urgence – Emmaüs Connect –  
Fondation Abbé Pierre – Mes Aides – RECONNECT – Secours Catholique / Caritas France



