

ACCÈS
AUX DROITS

Sur la piste du non-recours

Inspiré de la prévention spécialisée et décliné dans de nombreux dispositifs, l'« aller-vers » devient un outil incontournable de la lutte contre le non-recours et, in fine, contre la pauvreté. Cette mise en mouvement réinterroge les politiques de solidarité et la relation des intervenants de terrain aux personnes ciblées.

À REBOURS des discours stigmatisants sur l'assistanat et la fraude aux prestations sociales, la lutte contre le non-recours est présentée comme une priorité politique. D'après les chiffres du service statistique ministériel pour la santé et le social, la Drees, près d'un tiers des chômeurs renoncent à leurs indemnités chômage et une proportion équivalente fait une croix sur le revenu de solidarité active (voir encadré p. 20). Le 30 janvier dernier, le gouvernement

a donc annoncé la création du comité interministériel de coordination pour l'accès aux droits (COCOAD), appelé à piloter la mise en œuvre d'actions visant la baisse du non-recours. « *L'enjeu n'est pas nouveau mais auparavant, les initiatives restaient disparates ; maintenant, la lutte s'intensifie et s'institutionnalise* », affirme Antoine Rode, chargé de recherche à l'observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE). Dépendant de l'Université Grenoble Alpes, cet observatoire

va apporter son expertise au COCOAD. Le non-recours révèle les failles des politiques de solidarité. « *Resserrer le filet de sécurité autour des personnes ciblées par des aides sociales et qui, jusque-là, passaient entre les mailles, doit permettre de rendre plus efficaces les politiques publiques de réduction de la pauvreté et contribuer à la cohésion sociale* », pose Antoine Rode. Inscrite dans le plan de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale, réaffirmée en 2018 dans la stratégie de lutte contre la pauvreté, la lutte contre le non-recours devrait, selon les mots du ministre des Solidarités Jean-Christophe Combes, passer « à la vitesse supérieure » avec le nouveau pacte des solidarités en cours de concertation.

Aller-vers contre le non-recours

Cette lutte s'appuie sur deux « jambes ». D'un côté, la mise en place par les institutions d'une « solidarité à la source » devrait rendre les attributions des aides comme le RSA et la prime d'activité plus simples et plus automatiques à partir... de 2024. De l'autre, l'expérimentation « territoires zéro non-recours » (TZNR) permet de développer des dispositifs de proximité pour aller au contact des personnes éligibles aux allocations sociales. Un appel à manifestation d'intérêt va conduire d'ici mai au financement de dix initiatives différentes ayant en commun d'être partenariales et surtout d'aller vers ceux qui renoncent aux prestations sociales, sciemment ou pas. L'observatoire des non-recours aux droits et services identifie quatre causes principales à ce renoncement : la non-connaissance des droits et de ses critères d'éligibilité ; la non-demande par peur de la stigmatisation, refus de l'assistanat ou des normes et engagements associés à l'offre ; la non-réception à cause de complications voire d'erreurs administratives ; la non-proposition par les intermédiaires sociaux. L'aller-vers était déjà au cœur de la pratique des éducateurs de la prévention spécialisée et des maraudes à destination des personnes sans-abri, des travailleurs du sexe ou des usagers de drogue. Cette démarche apparaît désormais comme un levier pour informer des possibilités d'aides et rassurer les ayants-droits afin de les encourager à les demander.

Innovations inspirantes

Plusieurs expérimentations pionnières sont volontiers citées en exemple et pourraient faire partie de la liste des dix projets « territoires zéro non-recours » retenus. Ainsi dans la métropole lyon-

naise, sans injonction venue d'en haut mais grâce notamment à des financements de la stratégie de lutte contre la pauvreté, plusieurs dizaines d'acteurs publics, associatifs et privés collaborent dans un dispositif TZNR dont ils ont choisi le nom et le fonctionnement. Au pilotage, le Centsept, une association dont le but est de faire émerger sur le territoire du Rhône des réponses collectives à des problématiques sociales ou environnementales. « *Un groupe de travail est parti du constat partagé que ce sont les personnes qui ont le plus besoin d'aides, qui ont aussi le plus de freins pour y recourir*, explique Fabienne Delahaye, cheffe de projet innovation sociale pour l'accès aux droits. *Pour lever ces freins - peur des institutions, difficultés avec le numérique, problème de mobilité ou d'illettrisme -, nous avons construit un projet pratico-pratique en complémentarité de ce qui existait déjà sur le territoire.* »

Depuis 2022, un « ambassadeur des droits » sillonne donc le quartier populaire du Moulin à vent à Vénissieux. Assistant de service social employé par l'association Passerelle, Matthieu Girier va deux jours et demi par semaine à la



Lors de la première phase de l'expérimentation Territoire zéro non-recours à Bastia (Haute-Corse), une intervenante sociale sillonne un quartier prioritaire du sud-de la ville pour y coller des affiches incitant les habitants à se renseigner sur leurs droits.

Depuis l'an dernier, dans le quartier du Moulin à vent à Venissieux (Rhône), un travailleur social assure la mission d'Ambassadeur des droits dans le cadre d'une expérimentation Territoire zéro non-recours : il va dans l'espace public à la rencontre des habitants.



rencontre des habitants. Il assure une présence sur la place publique ou au pied des ensembles de logements sociaux, crée du lien avec les gardiens d'immeubles, les pharmaciens, les commerçants... tout ceux qui échangent au quotidien avec les riverains. S'il répond à la volée à certaines questions, l'idée est surtout de prendre rendez-vous pour faire un bilan complet des besoins et droits, initier les démarches et orienter vers les services compétents. Parmi les principales prestations sociales non demandées : les aides aux aidants, la prime d'activité, l'allocation de solidarité aux personnes âgées. En 2022, sur les quatre cents personnes rencontrées, trois cents soixante ne bénéficiaient pas d'accompagnement social. « *Ce changement de cadre libère plus facilement la parole* », observe l'assistant de service social. Parallèlement, un « coordinateur ressources » employé par le Pimms médiation de Lyon métropole agit en direction des institu-

tions. Il joue un rôle de médiateur pour lever les blocages qui nuisent à l'accès aux droits et organise parfois des ateliers pour régler un dysfonctionnement récurrent.

De porte en porte

À Bastia, deuxième ville la plus peuplée de Corse, deux assistantes de service sociale se sont aussi mises en marche avec leur bâton d'accès aux droits. Dans le cadre d'une convention avec l'État, la municipalité a lancé une expérimentation TZNR pionnière dans le quartier prioritaire de Paese Novu - Cité des Monts situé au sud de la ville. En 2021, l'opération de sensibilisation des trois mille habitants de ce quartier a commencé par une campagne d'affichage, suivie de courriers personnalisés distribués dans les boîtes aux lettres et d'appels téléphoniques, pour finir par du porte à porte. « *À ce stade, j'étais frileuse* », se souvient Laetitia Damiani, en poste dans les quartiers sud et aujourd'hui fortement impliquée dans la démarche. « *Ne plus attendre derrière mon bureau et sortir d'une logique de guichet pour aller à la rencontre des personnes, m'a permis d'être moins dans le contrôle et davantage dans l'aide. J'accède à des personnes qui n'auraient jamais sollicité un service social malgré leurs besoins* », confie l'assistante de service sociale, « *ça donne un fort sentiment d'utilité et du sens à notre travail!* » La voilà prête pour une nouvelle campagne d'affichage dans un petit quartier ciblé par la municipalité. D'autres assistantes de service social de la ville dupliquent cette pratique dans leurs secteurs. « *Cette démarche a eu des retombées positives en*

LE NON-RECOURS, UN POGNON DE DINGUE

Plusieurs milliards d'euros d'allocations ne sont pas versées chaque année. En décembre 2022, la direction de la recherche, des études et des statistiques (Drees) a réuni quelque cinq cents acteurs de terrain, chercheurs et décideurs lors d'un colloque sur « le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe ». Selon les données statistiques transmises à cette occasion, en France, le non-recours atteint un niveau supérieur à 30 %. Ainsi une personne seule sur deux ayant droit au minimum vieillesse ne le demandait pas en 2016. En 2018, 34 % des personnes éligibles au RSA étaient en non-recours, et même 30 % des personnes ayant droit à l'assurance chômage.

termes d'ouverture de droits et de confiance vis-à-vis de l'action publique », salue Didier Medori, commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du préfet de Corse. Lors de cette première phase, 98 % des mille ménages du quartier ont été contactés, ce qui a donné lieu à cent soixante-douze ouvertures de droits pour un montant global de plus de 300 000 euros par an. « Au-delà, cela a créé une dynamique de coopération et un changement d'esprit incroyable des travailleuses sociales, qui sont allées se former », s'enthousiasme le commissaire. Tout en s'interrogeant sur la façon de réussir à « pérenniser 100 % d'accès aux droits sur un quartier à la population mouvante », il est bien décidé à essaimer l'expérience dans d'autres villes de Corse.

Mise en mouvement

Au-delà des expérimentations TZNR mises en lumière au niveau national, partout en France se développent des expériences de bureaux mobiles ou de bus pour l'accès aux droits (cf. reportage p. 22) à l'initiative de professionnels de terrain, parfois en partenariat avec le réseau France services. Institutions et intervenants sociaux semblent partager la conviction que des initiatives d'aller-vers peuvent changer les mécanismes de non-recours. « Elles créent de nouveaux réflexes et c'est déjà ça, observe le chercheur de l'ODENORE, Antoine Rode. Mais cela reste une solution parmi d'autres. Pour mesurer l'impact en termes d'ouvertures effectives de droits, un gros travail d'évaluation reste à faire. »

En Loire-Atlantique, où le conseil départemental a déclaré vouloir poser sa candidature pour l'expérimentation TZNR, un groupe de travail a planché plusieurs mois sur le thème « aller-vers : enjeu de cohésion et de développement social », dans le cadre du Comité local du travail social et du développement social. Assistante de service sociale du département, Gaëlle Capparos s'est portée volontaire pour participer à ce « riche partage de pratiques et de réflexions » entre travailleurs sociaux de différentes structures et représentants de personnes concernées. « Nous sommes tombés d'accord sur le fait qu'être dans l'aller-vers, ne consiste pas seulement à se déplacer physiquement : il faut aussi ouvrir notre posture professionnelle, rapporte-t-elle. Pour certains, c'est essayer de revenir aux fondamentaux de nos métiers dont ils se sont éloignés à cause des contraintes. Pour ma part, ça ne fait que confirmer ce que j'essaie de faire au quotidien : rencontrer vraiment les personnes dans ce qu'elles vivent, les amener vers une compréhension de leur situation afin qu'elles décident pour elles-mêmes. » Elle rappelle ce point de vigilance mis en avant dans les discussions : « aucune démarche ne doit être systématisée : il faut permettre à chacun d'adapter l'accompagnement à la réalité d'un individu ou d'une population. Pour cela, il faut qu'on nous donne du temps et des moyens pour la formation, qu'on encourage la créativité de nos modes d'intervention. »

Armandine Penna



ASSOCIATION CAVAL
ACCUEIL FAMILIAL ÉDUCATIF

Toute l'année :
Des familles monoparentales menacées de séparation, en proie à des difficultés psychologiques, économiques et sociales importantes, avec pour objectif de prévenir le placement d'enfants, l'échec scolaire, les mauvais traitements.

Pendant les vacances :
Vacances familiales : accueil de familles éclatées, réunion de familles dissociées avec un encadrement éducatif important garantissant une prise en charge de qualité des séjours.

Séjour de rupture :
Accueil de parents, de familles sur des séjours courts. Situations de crise, violence intrafamiliale.

CAVAL - 11 chemin des Borderies - 85350 ÎLE D'YEU
Tél. : 02 51 58 35 71 • Fax : 02 51 58 72 49
e-mail : caval-yeu@orange.fr • www.caval-yeu.fr

DÉMATÉRIALISATION

Réparer la fracture numérique

Projet de l'UDAF 44, « Le lien » missionne un binôme de professionnelles dans les communes rurales pour favoriser l'accès au numérique et aux droits. Un aller-vers qui, pour porter ses fruits, suppose la présence de relais physiques vers lesquels orienter les personnes concernées.

LE bus est commandé mais il n'est pas encore arrivé dans le garage de l'Union départementale des associations familiales (UDAF), située à Nantes (Loire-Atlantique). « *La livraison a pris du retard mais c'est bien ça le projet : mettre en place un service itinérant qui aille sur des territoires relativement isolés, à la rencontre de personnes qui ne viennent pas jusqu'à nous* », explique Nicolas Bodaire, responsable du service action familiale. En attendant, « Le lien » a pris la forme d'une tournée de permanences dans les petits bourgs de la campagne du département identifiés comme étant éloignés d'un accueil France services (voir encadré).

Ce mardi matin à Saint-Lumine-de-Coutais, commune rurale de moins de 2 500 habitants, Gaëlle Pachoud, conseillère numérique, et Laëticia Lucas, intervenante sociale, s'installent dans une salle associative devant laquelle elles ont déployé deux grands kakémonos sur le parking où elles espèrent garer bientôt leur minibus à la vue des passants.

« Je ne veux plus demander à mes enfants »

Trois habitués arrivent et posent leurs ordinateurs ou smartphones sur les tables devant eux. « *Je veux bien qu'on révise comment scanner un document et envoyer un e-mail* », demande Marcel Huchet, 70 ans, qui vient pour la seconde fois. Il prend une feuille en photo et la transforme en PDF bien calibré, guidé par les indications de la conseillère numérique. « *Je suis d'une génération papier et rendez-vous physique alors qu'aujourd'hui, tout est dématérialisé et traité à distance. Me voilà donc condamné à m'initier à l'informatique pour des démarches basiques* », confie, penché sur son écran, le retraité, qui ne veut plus demander à ses enfants de le dépanner. Son voisin de table a découvert l'existence de ce nouveau service dans le bulletin municipal. Il veut lui aussi savoir envoyer des documents à la sécurité sociale et à sa mutuelle. Une femme d'une soixantaine d'années vient, elle, pour la troisième fois, et partage sa joie et sa fierté « *d'avoir enfin reçu hier une réponse positive à ma demande par mail pour débloquer un paiement auquel j'avais droit* ». « *Nous ne faisons pas à la place des personnes mais nous essayons de les rendre autonomes dans leur*

MAILLAGE DE PETITS GUICHETS I

En réponse au besoin de maintenir des accueils humains dans un contexte de dématérialisation, les accueils France services sont des guichets uniques de proximité où des agents reçoivent les personnes pour effectuer les démarches administratives qu'elles ne parviennent pas à faire seules. Ils regroupent neuf administrations nationales : La Poste, Pôle emploi, la Caisse nationale des allocations familiales, la Caisse nationale d'assurance maladie, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, la Mutualité sociale agricole, les ministères de l'Intérieur et de la Justice, et la Direction générale des finances publiques. Le déploiement de ces guichets est censé permettre à tout citoyen de trouver un accueil à moins de trente minutes de chez lui, notamment dans les zones rurales et les quartiers prioritaires de la ville. Ce service minimum les prive cependant de l'expertise des agents spécialisés, une nécessité dans les situations complexes.



À l'heure de la dématérialisation, il faut savoir faire ses démarches en ligne pour accéder à ses droits. Lors d'une permanence dans la commune rurale de Saint-Lumine-de-Coutais (Loire-Atlantique), une conseillère numérique et une intervenante sociale de l'Udaf 44 apprennent à toute personne qui se présente les rudiments du numérique.

usage du numérique pour qu'ils puissent accéder à leurs droits, les deux étant désormais couplés », insiste Gaëlle Pachoud, jeune femme qui conjugue les fibres digitale et sociale. Service civique à Pôle emploi pendant quelques mois puis conseillère service à l'utilisateur à la Caf pendant six ans, elle a souvent vu arriver des personnes désemparées. Elle sait combien « un accompagnement physique à l'usage du numérique » est indispensable pour certaines personnes. Embauchée en CDD par l'UDAF 44 en tant que conseillère numérique France services, poste financé par l'État pour dix-huit mois dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, elle a pu renforcer ses connaissances par une formation de quatre mois (premier module du titre professionnel de responsable d'espace de médiation numérique).

À ses côtés, Laëtitia Lucas, intervenante sociale à l'Udaf 44, se partage entre du conseil budgétaire lors de permanences plus classiques et cette mission d'information aux droits sur le projet du « Lien », en roulement avec quatre collègues. « Si la porte d'entrée est toujours une demande liée au numérique, derrière il peut y avoir d'autres blocages. Cela permet de toucher des personnes qui ne passeraient pas la porte d'un espace social et que nous pouvons réorienter si besoin », décrit la conseillère en économie sociale et familiale, auparavant responsable du centre communal d'action sociale d'une petite ville. Elle salue l'intérêt des « regards croisés » avec son binôme, par exemple quand cette dame a vite oublié l'ordinateur pour leur parler de son isolement et de sa fatigue d'aidante à plein temps. Elles ont pu l'orienter vers un Centre local d'information et de coordination en faveur des personnes âgées. La travailleuse sociale précise : « tout l'enjeu est de mobiliser le public car si on se déplace pour venir vers eux, eux doivent quand même faire un pas vers nous. »

L'UDAF 44 avait lancé il y a quelques années un ser-

vice déjà appelé « Le lien » pour répondre aux questions d'accès aux droits, au téléphone ou dans ses bureaux nantais. Paradoxe, les personnes qui appelaient pour un micro-crédit – solution favorisant la mobilité – ne pouvaient se rendre à Nantes pour monter le dossier. « Pour lutter contre la fracture numérique et encourager l'autonomie, nous avons eu l'idée de développer cette forme d'aller-vers en collaboration avec les petites communes du territoire », se souvient le chef de service Nicolas Bodaire. « Il ne suffit pas de se garer avec un joli camion coloré, ce qui compte c'est, en amont, le travail de réseau avec les acteurs locaux qui ont déjà établi un lien de confiance avec les personnes ciblées », précise Nathalie Roussel, attachée de direction de l'Udaf 44 venue ce jour-là découvrir le dispositif. Après une précédente expérience de bus visant l'accès aux soins, elle se dit convaincue de l'intérêt de l'aller-vers, même si « cela demande beaucoup de temps et d'énergie ».

L'équipe va continuer à réseauter, pour réussir à toucher plus de personnes et peut-être aussi d'autres profils. Ouvert à « tout public », dans les faits, « Le lien » attire principalement des personnes âgées, disponibles en journée, qui ont du matériel informatique mais ne savent pas s'en servir. Leurs soucis administratifs tournent autour de la retraite, la santé, la rénovation des logements ou le maintien à domicile. Peu de personnes en précarité viennent en raison de blocages liés à l'allocation aux adultes handicapés, au RSA ou à la prime d'activité. « Nous allons peut-être voir des personnes arriver parce qu'elles ne savent pas comment s'y prendre pour demander en ligne le nouveau chèque essence », pronostique l'intervenante sociale Laëtitia Lucas. En attendant, les deux collègues remontent dans leur voiture direction une petite commune voisine ; elles reviendront dans un mois. Marcel a promis de leur envoyer un e-mail d'ici là.

Armandine Penna

Revenir aux fondamentaux

Avec l'« aller-vers », les travailleurs sociaux évoluent dans leur relation d'aide aux personnes éloignées des institutions et retrouvent du sens à leur métier.

ENTRETIEN AVEC **Cyprien Avenel**, CONSEILLER EXPERT POUR LE TRAVAIL SOCIAL À LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COHÉSION SOCIALE.

Comment définissez-vous « l'aller-vers » ?

L'aller-vers n'est pas un concept mais une démarche. Cette approche immersive conduit les intervenants sociaux à sortir physiquement de leur structure pour aller à la rencontre des personnes qui se tiennent à l'écart des dispositifs d'accès aux droits. Pour établir un lien, le professionnel se déplace dans leurs lieux de vie : domicile, quartier, rue, squat ou bidonville. La première dimension est cette mobilité hors les murs, hors institution, hors bureau. La seconde est une posture d'ouverture à la personne telle qu'elle est et non pas telle qu'elle devrait être, sans jugement ni schéma préétabli. C'est paradoxal et subtil d'aller à la rencontre de personnes qui ne demandent rien ou ont renoncé à leurs droits, afin de faire émerger progressivement un accompagnement. Cela implique un changement de posture du travailleur social, dont le métier est historiquement fondé sur la réponse à

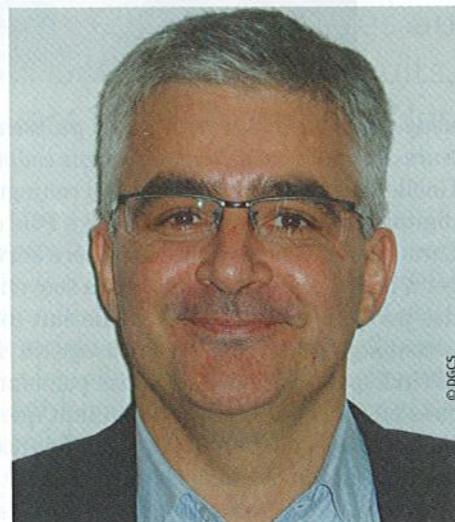
une demande exprimée et une logique de contractualisation.

Pourquoi les actions d'aller-vers se développent-elles actuellement ?

Avec la crise sanitaire, nous assistons à l'élargissement et à l'institutionnalisation progressive d'une démarche qui s'adressait surtout à des publics marginalisés, avec les dispositifs des maraudes ou encore la prévention spécialisée. Désormais, l'aller-vers se diffuse à l'ensemble des publics de l'action sociale, soutenu par les politiques étatiques de lutte contre la pauvreté et le non-recours qui en ont fait un pilier du « pacte des solidarités » 2023-2027. Des formes d'action très diverses sont à l'œuvre à l'échelle des collectivités territoriales et des associations : des dispositifs mobiles itinérants comme les équipes mobiles santé précarité (EMSP) ou psychiatrie-précarité (EMPP), les « Ephad à domicile », la médiation sociale, les travailleurs pairs, les maraudes numériques, etc. Toutes ces expériences ont en commun d'aller au contact des personnes pour tenter d'amorcer une relation d'aide, basée sur l'inconditionnalité, l'écoute, la confiance, le libre choix et le pouvoir d'agir. En cela, l'aller-vers invite à revisiter les fondamentaux éthiques du travail social.

En quoi cette pratique fait-elle évoluer le travail social ?

Cette démarche est mise en valeur comme une innovation de l'action publique alors qu'il s'agit en fait de renouer avec le cœur de métier du travail social, dont il s'était éloigné en rai-



son de certaines transformations du secteur. En effet, d'une part les travailleurs sociaux sont confrontés à la réalité d'une population de plus en plus hétérogène en situation de désaffiliation, en repli face aux institutions. D'autre part, les évolutions lourdes des politiques publiques - l'empilement des dispositifs et des procédures, la gestion des files actives et l'instruction en masse des dossiers - contraignent les travailleurs sociaux à être davantage dans un travail d'exécution que dans l'accompagnement, d'où une perte de sens et la crise actuelle de recrutement. Pouvoir prendre le temps d'aller-vers permet de renouer avec ce qu'on a perdu en cours de route : l'épaisseur et la continuité de la relation entre le professionnel et la personne accompagnée, qui permet au premier de retrouver du sens et au second un accès à ses droits et à de nouvelles marges de manœuvre.

Propos recueillis par A. P.

Références bibliographiques

- *L'aller-vers au cœur des mutations du travail social*, conférence introductive pour la journée mondiale du travail social sur la thématique de « l'aller-vers » à l'Assemblée nationale le 18 mars 2019, Cyprien Avenel, [en ligne].
- *Manuel de l'intervention collective pour les travailleurs sociaux. Des principes à l'action en faveur du développement social*, Cyprien Avenel, Christelle Martin (Coord), Paris : La Documentation française, 2021.