GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

Évaluation qualitative et quantitative de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours »

Rapport d'évaluation intermédiaire

Juillet 2026

Territoires zéro non-recours

PACTE DES SOLIDARITÉS
ACCÈS AUX DROITS

Rédacteurs :
Rode A., Bourgois l., Genin H., Maneveau R., Olm C., Revil H.

Avis du comité scientifique d'évaluation sur le rapport intermédiaire de l'expérimentation Territoires zéro non-recours

Préambule

« Territoires Zéro Non-Recours (TZNR) » est une expérimentation nationale qui a pour objectif de mettre en œuvre des démarches territorialisées de lutte contre le non-recours aux prestations sociales et d'accès aux droits sociaux. Elle a été mise en place, pour trois ans (2023-2026), par l'article 133 de la loi du 21 févier 2022 dite « 3DS »[1] , donnant ainsi lieu à une démarche novatrice d'action publique d'accès au droit, ancrée dans les territoires et prenant appui sur leur capacité d'initiative.

Au regard de cette ambition, le comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation[2] souhaite en préambule affirmer son attachement à l'accès aux droits et à l'effectivité des droits sociaux comme condition essentielle de l'universalité de ces droits, du respect de la personne, de la cohésion sociale et de la citoyenneté sociale[3]. Cet objectif mobilise l'ensemble des acteurs publics et privés concernés — collectivités territoriales, État, organismes de sécurité sociale, associations — et appelle la mise en œuvre de leviers complémentaires. Les démarches d'« aller-vers », mises en œuvre de façon prioritaire dans les expérimentations / bien que souvent citées spontanément, ne constituent que l'un de ces leviers, aux côtés notamment de la simplification de la législation et des démarches administratives, du renforcement de la présence humaine dans les territoires, de l'amélioration des coordinations institutionnelles ou encore du recours à des outils de repérage et d'identification des situations de difficulté d'accès aux droits.

Le comité rappelle ainsi que les projets inscrits dans l'expérimentation TZNR s'inscrivent dans une démarche cumulative de production de connaissances et d'amélioration de l'action publique selon les différents critères que l'évaluation de celle-ci peut recouvrir : pertinence, efficacité et efficience. Elles constituent l'une des modalités de renforcement de l'accès et de l'effectivité des droits et doivent être appréciées dans cet ensemble, ainsi que dans un contexte de mutations sociales, législatives et réglementaires importantes, dont certaines ont pu affecter la cohérence de l'action publique d'accès aux droits, notamment au regard du renforcement de la conditionnalité du Revenu de solidarité active (RSA), prestation au centre de l'expérimentation avec la Prime d'activité.

---

1 Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

2 Composition en annexe 1 de l'avis

3 Sur ces notions recouvrant les critères d'accès aux droits d'une part, les conditions de l'effectivité de la jouissance de ceux-ci d'autre part, voir l'avis du CESE, « Droits sociaux : accès et effectivité », Novembre 2024.

Le comité se réjouit de la qualité du travail du premier rapport d'évaluation réalisé par le consortium composé de l'ODENORE, NEORIZONS, de VIZGET et du CREDOC. Il considère que ce rapport intermédiaire fournit déjà des enseignements utiles pour les pouvoirs publics, tout en appelant à des approfondissements dans la perspective du rapport final et à une affirmation plus nette des interprétations évaluatives, susceptibles d'éclairer au mieux le législateur.

1. Rappels sur le cadre de l'expérimentation et sur la portée du rapport intermédiaire

Le comité rappelle que l'expérimentation TZNR trouve son origine dans des initiatives associatives et notamment du Secours Catholique « Non-recours : une dette sociale qui nous oblige. Combien n'ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi », Secours catholique – Caritas France et ODENORE, publié en 2019, avant d'être consacrée par la loi 3DS, qui a ouvert la possibilité de conduire des expérimentations territoriales destinées à améliorer l'accès aux droits des publics qui en sont éloignés. Ce cadre législatif ouvre la voie à une action publique innovante, ancrée dans les capacités d'initiative des territoires, qui fait confiance à ces initiatives pour améliorer l'accès aux droits, dans une articulation, idéalement convergente, avec les politiques conçues au niveau national.

Il souligne le succès rencontré par l'appel à projet lancé en 2023, qui a permis la sélection de 39 territoires parmi 67 candidatures. Ce processus a permis de retenir des porteurs de projets et des configurations territoriales qui reflètent la diversité des contextes institutionnels, économiques et sociaux dans lesquels se déploient les politiques d'accès aux droits.

Le comité d'évaluation rappelle également que la mise en œuvre des expérimentations devait permettre de construire des actions autour de deux prestations socles : le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité. L'importance persistante du non-recours à ces prestations, notamment au RSA comme le confirme l'étude de la DREES publiée en mai 2026[4], confère à cette expérimentation une forte pertinence au regard des enjeux actuels d'accès aux droits.

Enfin, le comité rappelle que l'évaluation de TZNR, fondée sur une évaluation par la théorie « qui permet d'ouvrir la boite noire de l'action publique » a été conçue en deux étapes successives — une étape de préfiguration en 2026[4] puis une évaluation à compter de fin 2024 jusque mi-2027 et le rapport final — et que le document examiné constitue un rapport « intermédiaire » dont la vocation première est de faire émerger des premiers enseignements et d'orienter les approfondissements à venir.

4 Étude de la DREES parue le 06/05/2026 « Non-recours au RSA : plus d'un tiers des foyers éligibles ne le percevaient pas fin 2021 », par Cécile Gayet. Etudes et résultats n° 1370.

À ce stade, le comité estime indispensable de rappeler que les résultats présentés doivent être interprétés dans leur contexte. En particulier, les évolutions observées concernant les actions en faveurs de l'accès au RSA ne sauraient être analysées sans tenir compte des transformations plus larges de l'environnement institutionnel, légales, réglementaires et administratives intervenues au cours de la période couverte par l'expérimentation, notamment la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 ou la généralisation de la solidarité à la source en mars 2025. Le CNLE a notamment souligné, dans un avis, que cette réforme pouvait engendrer des disparités dans l'accès aux droits, ainsi que donner lieu à des formes de conditionnalité susceptibles d'entraver ou de dissuader le recours à la prestation du RSA.

Le comité considère qu'une lecture décontextualisée pourrait conduire à attribuer à l'expérimentation des difficultés qui ne relèvent pas directement de son périmètre d'action. Il invite donc à une interprétation prudente et contextualisée des résultats.

2. Premiers résultats mis en évidence par le rapport intermédiaire

Le comité considère que le rapport intermédiaire met en évidence des résultats déjà instructifs et significatifs. Ils mettent en avant un effet « accélérateur » permis par TZNR relevant de trois principaux registres d'évolutions : vis-à-vis des pratiques professionnelles, de la structuration des réseaux d'acteurs intervenant dans l'accès aux droits, et auprès des trajectoires des publics ciblés par les expérimentations.

Des pratiques professionnelles en évolution, mais encore inégalement stabilisées

Le comité relève d'abord que l'expérimentation TZNR a produit un effet de légitimation et d'accélération de pratiques émergentes ou que de nombreux acteurs souhaitaient déjà développer. Dans plusieurs territoires, l'expérimentation n'a pas nécessairement créé des pratiques entièrement nouvelles ; elle a plutôt donné un cadre institutionnel, des ressources, une visibilité et une légitimité à des démarches d'accès aux droits jusque-là fragiles, ponctuelles ou peu reconnues.

À ce titre, TZNR apparaît comme un cadre permettant de « faire autrement » : sortir des guichets, organiser des permanences délocalisées, structurer des actions collectives, travailler davantage en logique de parcours et moins en logique de dispositifs ou de silos institutionnels. Les démarches d'« aller-vers » constituent l'un des principaux vecteurs de ces évolutions, en conformité avec les axes de l'appel à projets TZNR.

Ces démarches d' « aller-vers », même si elles sont majoritaires, ne sont pas les seules déployées. Le potentiel de décentrement de l'action publique pourrait être renforcé par une dynamique participative des personnes concernées plus affirmée que ce que ne laisse paraître le rapport d'évaluation intermédiaire.

Le rapport intermédiaire apporte à cet égard un enseignement utile en identifiant plusieurs conditions favorables à la réussite de l' « aller-vers ». Le rapport documente plusieurs autres apports de l'expérimentation, dont celle, primordiale, du renforcement du partenariat et de l'amplification de démarches engagées ou souhaitant l'être. Il est possible d'illustrer l'apport de la démarche évaluative à partir des actions numériquement dominantes, quoique non exclusives d'autres modalités d'intervention et d'action, dans les projets inscrits dans l'expérimentation, à savoir celles de l'« aller-vers ». Celles-ci relèvent à la fois :

➔ du niveau politico-institutionnel : portage politique explicite, mandat clair donné aux cadres administratifs et aux agents, existence d'une offre de second niveau capable de prendre le relais ;

➔ du niveau organisationnel : volontariat des professionnels, travail en binôme, formation, ciblage réaliste, protocole de suivi après le premier contact ;

➔ du niveau relationnel : choix de lieux accessibles et non stigmatisants, entrée en relation conviviale, régularité des présences, construction progressive de la confiance.

Le comité estime que cette mise en évidence des conditions concrètes d'efficacité de l'aller-vers constitue un apport important pour les pouvoirs publics.

Une des conditions importantes de l'appel à projets était la participation des publics concernés. Or le rapport souligne que celle-ci reste un angle globalement peu investi et ne s'est concrétisée, dans la plupart des cas, que lorsqu'il existait déjà un cadre préexistant le permettant et souligne que la participation s'est le plus souvent réduite à la présence de quelques individus, dont l'engagement tient davantage à des trajectoires personnelles singulières qu'à une mobilisation collective organisée. Or pour évaluer les réalités du non-accès et la non-effectivité des droits, ainsi que des conséquences concrètes dans tous les domaines du quotidien des personnes, (en particulier la confiance dans les institutions), ainsi que la pertinence des dispositifs mis en place, cette participation parait essentielle.

Le comité relève que l'expérimentation a permis, sur certains territoires, de renforcer les moyens humains dédiés à l'accompagnement des publics, ce qui a permis d'accroître la disponibilité des professionnels, qui ont pu davantage personnaliser les accompagnements. Si cet enseignement reste à confirmer, le comité tient à souligner ce point, car donner aux professionnels de l'action sociale les moyens d'un accompagnement de qualité permet de prévenir les ruptures de droit et les situations de non-recours.

Le rapport montre également le rôle de la formation comme levier de sensibilisation et de montée en compétences. Les formations au non-recours aux droits sociaux ou aux postures d'aller-vers contribuent parfois à faire émerger une culture commune. Pour autant la diversité des expérimentations conduites donne à voir des définitions très

variables du non-recours et une forte tendance à assimiler le phénomène à un manque de connaissance des publics alors que de nombreux travaux de recherche donnent à voir d'autres types de problématiques structurelles liées non pas aux publics et à leur comportement mais aux dispositifs et aux institutions qui les mettent en œuvre. Leurs effets dépendent toutefois fortement des cadres organisationnels permettant d'inscrire ces apprentissages dans la durée.

Enfin, le comité relève l'émergence de nouvelles fonctions ou de nouvelles places dans la chaîne d'accès aux droits : référents accès aux droits, médiateurs d'accès aux droits, habitants relais, agents orienteurs, ambassadeurs des droits, agents d'accueil repositionnés dans des fonctions de premier repérage et d'orientation. Cette diversification constitue un résultat important de l'expérimentation, mais elle pose aussi des questions de reconnaissance professionnelle, de formation, de périmètre d'intervention, de statut et de pérennisation de ces fonctions d'intermédiaire du service public.

À ce titre, TZNR apparaît aussi comme un révélateur de tensions sur le sens du travail social et sur les frontières des métiers, et le croisement des savoirs avec les ayant droits, pour répondre au mieux aux besoins et réalités rencontrées. L' « aller-vers », qui est une pratique ancienne et même fondatrice du travail social, est ainsi remobilisé comme vecteur de sens et de liaison avec les publics, à l'heure où la multiplication des dispositifs d'action publique et la rationalité gestionnaire peuvent contribuer à une crise multiforme de ces professions.

Des partenariats renforcés, mais encore inégalement diffusés

Le comité relève ensuite que le renforcement des partenariats apparaît comme l'un des effets les plus partagés de l'expérimentation, ce qui semble un effet prévisible au regard de la mobilisation spécifique sur la question de l'accès au droit que l'expérimentation appelle. Le rapport montre que TZNR a contribué à renforcer l'interconnaissance entre acteurs, à structurer des coopérations préexistantes, à créer des espaces communs de travail et à favoriser une meilleure coordination autour des parcours des usagers.

Ces coopérations se développent à plusieurs niveaux :

➔ au niveau politico-institutionnel, à travers des comités de pilotage, conventions, groupes de travail ou instances mutualisées ;

➔ au niveau professionnel, par une meilleure connaissance des interlocuteurs, des missions et des contraintes de chacun ;

➔ au niveau des parcours individuels, lorsque les coopérations permettent de limiter les renvois d'une institution à l'autre et de fluidifier le traitement des situations.

L'un des apports de TZNR semble moins résider dans la création de partenariats entièrement nouveaux que dans la consolidation, la réactivation et la légitimation de coopérations déjà existantes. L'expérimentation donne un cadre commun, une

visibilité nationale et une dynamique renouvelée à des relations parfois fragilisées par les contraintes organisationnelles, par les réformes territoriales successives ou par l'évolution des politiques sociales locales.

L'implication des organismes de sécurité sociale — CAF, CPAM, MSA, CARSAT — constitue un élément notable. Elle s'inscrit en cohérence avec les orientations nationales en matière d'accès aux droits, d'aller-vers et de Solidarité à la Source. Ce qui peut sembler contre-intuitif au regard de leur rôle de chef de file de l'action sociale, les Conseils départementaux ont moins investi l'expérimentation que d'autres acteurs.

Le comité relève toutefois plusieurs limites. L'interconnaissance demeure parfois concentrée au niveau des représentants présents dans les instances de pilotage et ne redescend pas toujours vers les équipes de terrain. Les associations, bien que souvent mobilisées dans la mise en œuvre opérationnelle et dans le « dernier kilomètre » de l'action publique, apparaissent moins fréquemment associées au pilotage stratégique. Enfin, une tension peut apparaître entre les logiques de proximité et de traitement individualisé portées par les TZNR et les logiques de gestion des flux auxquelles sont confrontées les caisses de sécurité sociale. Pour autant on peut regretter qu'un accord national n'ait pas permis de structurer d'avantage des actions locales ciblées de recherche de bénéficiaires potentiels et de suivi d'ouverture des droits pour renforcer les outils de mesure et d'évaluation de l'expérimentation[5]. On peut ainsi noter des implications variables des organismes de sécurité sociale en matière de recherche de bénéficiaires, d'action, de suivi et d'accompagnement à l'accès aux droits en fonction de contexte et de priorités locales. Or l'hypothèse peut être faite que le transfert de données et plus encore leur partage, à des fins de lutte contre le non-recours et d'amélioration de l'accès aux droits, constitue un levier d'un changement d'échelle de l'orientation dont l'expérimentation dessine les premiers jalons à partir d'initiatives territoriales.

Des premiers effets auprès des publics, à consolider

Le comité prend acte des premières données disponibles concernant les publics touchés, données qui doivent être complétées dans le rapport final. A date, ces données demeurent partielles et hétérogènes, notamment en raison des difficultés de reporting propres aux actions d'aller-vers conduites indépendamment de recherche de bénéficiaires potentiels identifiés dans des fichiers institutionnels. Elles permettent de constater que les expérimentations ont touché un nombre significatif de personnes, notamment en non-recours partiel, sans nécessairement savoir, à ce stade, ce qu'il en est de l'ouverture de leurs droits sociaux.

Les premiers éléments indiquent que les actions concernent notamment des personnes seules, des personnes âgées de plus de 50 ans, des familles monoparentales, des personnes en recherche d'emploi, des retraités, des locataires du parc social ou des personnes hébergées. Ces résultats devront être consolidés dans le rapport final.

5 L'accord national a porté sur des outils Kit échanges de données TZNR (convention et expressions de besoins type) qui ont été diffusés dans les réseaux. Pour autant les caisses locales ont pu, ou non, redemander au national des accords.

Le comité relève cependant un paradoxe important, qui situe TZNR dans la continuité des évaluations d'autres actions dans le domaine de l'insertion : les actions d'aller-vers atteignent souvent plus facilement des personnes déjà partiellement en lien avec les institutions, le travail social ou les acteurs de proximité que les personnes les plus « invisibles » ou les plus éloignées des droits.

Le comité souligne également que certains publics apparaissent encore insuffisamment atteints : personnes très éloignées des institutions en grande exclusion, les personnes éligibles au RSA et à la prime d'activité, les personnes en situation de handicap, les majeurs protégés ou les personnes de nationalité étrangère en situation régulière. Les effets de la dématérialisation des démarches administratives impactent particulièrement ces dernières, qui connaissent des périodes de rupture de droits et peuvent se retrouver temporairement exclues du champ de l'expérimentation. Ces effets doivent être pris en compte dans une réflexion globale sur l'accès aux droits, pour mettre en évidence en quoi ces enchaînements de problématiques administratives peuvent générer du non-accès aux droits et une précarisation des publics étrangers non européens. Ces constats ne remettent pas en cause l'intérêt des mesures comme l' « aller-vers », mais invitent à ne pas les isoler des mesures d'accès aux droits passant par le partage de données ou les efforts en vue de l'inclusion numérique et la systématisation de la pluralité des voies d'accès aux services publics, humaine et numérique.

Le rapport documente également des premiers effets en matière de détection, d'orientation et d'ouverture de droits. Les actions d'aller-vers ciblées permettent de repérer des situations de non-recours, d'amorcer des démarches et d'orienter les personnes vers les bons interlocuteurs.

Les actions fondées sur le partage et le croisement de données dans une finalité de repérage des personnes en situation de non-recours avec et par les collectivités, figurent parmi les actions innovantes. Elles produisent des résultats plus directement mesurables en matière d'identification de publics potentiellement éligibles, comme les familles monoparentales. Leur mise en œuvre reste minoritaire et dépendante de conditions juridiques, techniques et partenariales mais également de ressources humaines à disposition dans les organismes de sécurité sociale. La levée des freins devra faire l'objet de préconisations pour envisager des actions de grande ampleur. Le comité rappelle que des méthodes de datamining sont déjà utilisées dans le cadre de la lutte contre la fraude. Elles pourraient aussi être utilisées positivement pour faciliter l'accès aux droits des personnes.

Le comité insiste sur le fait que la transmission et le croisement de données initiées par une vingtaine de TZNR avec les caisses locales ou d'autres organismes, peuvent constituer un levier substantiel et complémentaire pour favoriser l'accès aux droits. Ces outils n'ont de sens que s'ils déclenchent des actions concrètes de proximité, d'aller-vers, d'accompagnement social et d'accès aux droits, permettant d'orienter les publics vers des professionnels en capacité de réaliser ces démarches administratives avec eux, et d'interagir directement avec les services publics pour lever les freins et débloquer les situations. Ils doivent être conçus comme des instruments au service de l'accès aux droits et non comme des outils de contrôle des publics.

Enfin, les actions plus généralistes — forums, permanences, événements collectifs — produisent des effets d'information, d'orientation et de normalisation de la demande de droits, même lorsqu'elles se traduisent moins directement par des ouvertures immédiates. Elles peuvent contribuer à réduire les obstacles symboliques, le sentiment d'illégitimité ou la crainte du jugement institutionnel. C'est à ce titre qu'elles constituent un volet utile, quoiqu'encore à documenter dans le rapport final, des politiques d'accès aux droits, ce qui rejoint les investigations sur les coûts évités par le déploiement de l'expérimentation dans le rapport final.

Le comité souligne l'importance de la participation des personnes concernées, malgré la difficulté inhérente à l'objet de TZNR. Il souligne que celle-ci est essentielle à la co-construction et à l'effectivité de la lutte contre le non-recours. La consultation des membres du 5e collège du comité national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) a permis de faire ressortir un certain nombre d'orientations. Les personnes concernées du 5e collège estiment que les actions d'aller-vers sont indispensables pour lutter contre le non-recours, notamment parce que de nombreuses personnes ne sollicitent pas leurs droits en raison de l'ignorance, de la stigmatisation ou de réticences. Ces actions peuvent prendre différentes formes, des rappels par SMS, courrier ou courriel, mais aussi l'accompagnement humain, particulièrement précieux pour informer et encourager les personnes dans le respect de leur dignité et de leurs choix. Les actions de proximité, régulières, bien identifiées et menées au bon moment, sont jugées particulièrement efficaces, surtout lorsqu'elles associent des travailleurs pairs ou des personnes concernées, ce qui favorise la confiance, la convivialité et l'accès aux droits. Elles gagnent également à être intégrées à des événements locaux. Enfin, certains membres soulignent que ces démarches doivent être complétées par des actions nationales, telles que le droit à l'erreur ou la lutte contre la stigmatisation des bénéficiaires des aides sociales, afin d'agir durablement sur les causes du non-recours.

3. Perspectives et points d'attention pour le rapport final

Le comité se réjouit que le rapport intermédiaire permette déjà d'identifier des enseignements utiles pour l'action publique. Il souhaite voir cette logique évaluative poursuivie et approfondie dans le rapport final et élaborer des préconisations en matière d'action publique. Plusieurs points appellent cependant une attention particulière.

Le comité souhaite d'abord que soient affinés les effets réellement produits en matière d'ouverture et de maintien des droits et les effets sur les publics ainsi que la réception des actions par les personnes concernées.

Les parcours d'accès aux droits et les ruptures de droits devraient être davantage analysés, non seulement au prisme de la typologie des formes de non-recours, mais aussi et surtout au regard des types de difficultés ou d'obstacles rencontrés dans le parcours administratif et avec les différentes institutions concernées. Au-delà de la non-demande ou de la non-information, l'évaluation pourrait mieux documenter le non-accès, tout particulièrement les effets des délais, des procédures, de la dématérialisation, des pertes temporaires de droits et des difficultés administratives rencontrées par les personnes. En somme, comment la non-proposition des droits ou la non-réception des demandes ont été investies dans les expérimentations et ce que cela a permis d'identifier et de transformer.

Le comité invite ensuite à approfondir la question de la gouvernance de l'accès aux droits et des actions conduites par certains acteurs locaux. La question de la centralité du réseau d'acteurs en matière d'accès aux droits reste, à ce stade, ouverte. Si les centres communaux d'action sociale (CCAS) et centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) apparaissent spontanément comme une réponse de proximité dans de très nombreux territoires d'expérimentation, la place d'autres acteurs se pose néanmoins, comme celle des Conseils départementaux. La plus ou moins grande disposition des acteurs à organiser, à leur échelle, la politique d'accès aux droits, pourra constituer un enseignement précieux pour les pouvoirs publics. La diversité des configurations territoriales et la distinction entre le droit et le rôle assuré dans les faits interroge la répartition locale et transversale des responsabilités entre l'État, les collectivités, notamment entre les départements et les communes et intercommunalités, et les opérateurs (caisses locales) et les associations. Le comité invite par ailleurs à approfondir l'analyse de la place accordée aux associations dans la gouvernance de l'accès aux droits et, le cas échéant, les raisons de leur faible implication. Le niveau de ressources nécessaire pour répondre à l'expérimentation pose question : dans la mesure où le rapport intermédiaire fait ressortir une amplification de démarches existantes ou envisagées plus que des développements de nouvelles actions, on peut envisager une plus grande capacité des territoires déjà dotés d'un réseau partenarial fort à se saisir de ce type d'expérimentation, ce qui est convergent avec les constats, à confirmer, réalisés à l'échelle individuelle, sur les publics touchés.

La typologie des territoires et des porteurs (département, commune et intercommunalité) devrait être prise en compte dans les analyses et les préconisations du rapport final, étant donné les compétences propres et le rôle spécifique qui les caractérisent, mais aussi parfois les jeux politiques locaux qui peuvent être déterminants sur les (in) capacités de coopération dans l'action sociale locale en matière d'accès aux droits.

Le comité souhaite également que soient davantage documentées les conditions de pérennisation des pratiques. Les résultats montrent que de nombreuses innovations demeurent attachées à des individus, à des postes dédiés ou à des dynamiques locales fragiles. Le rapport final devra préciser les conditions permettant leur inscription durable dans les organisations, les fiches de poste, les procédures et les pratiques managériales, ainsi que les conditions, y compris financières, de soutien au-delà de l'expérimentation.

Dans le rapport final les conditions de généralisation des actions menées devront aussi être abordées tout comme les éléments relatifs à la participation des publics, l'un des axes de travail des expérimentations, ceci afin d'étayer les dimensions d'intermédiation sociale dans les chemins d'accès aux droits.

Ce rapport final pourrait évaluer aussi comment les représentations des professionnels sur les personnes et sur l'accompagnement, ainsi que sur la construction même des droits (notamment la conditionnalité et les contreparties), évoluent avec l'expérimentation. Celle-ci se prête-t-elle à un changement de culture professionnelle susceptible de renforcer l'accès aux droits par la prise en compte des situations et représentations des publics éligibles ou amplifie-t-elle des pratiques et modalités d'action préexistantes ?

Enfin, le comité attend aussi l'analyse sur les coûts évités susceptibles d'être identifiés à l'aune d'une politique favorisant l'accès au droit.

En synthèse, le rapport final s'efforcera dans une perspective très opérationnelle de donner à voir des éléments clés systématiquement mis en avant dans ce type d'expérimentation :

1/ Objectiver le bénéfice sur les publics :

➔ analyse des coûts évités permis par l'accès aux droits,

➔ identification des publics impliqués et des publics non atteints par les expérimentations,

➔ affiner les motifs de non-accès aux droits, caractériser les obstacles et difficultés rencontrées par les publics dans leur parcours d'accès aux droits,

➔ démontrer les effets sur les ouvertures et le maintien des droits,

➔ identifier les conditions d'une participation renforcée des publics ;

2/ Identifier les pistes de pérennisation des résultats obtenus et en particulier :

➔ la typologie des actions et le repérage des initiatives les plus efficaces,

➔ la mutation des fonctions au sein du territoire (fiches de poste, compétences…), la localisation de ces fonctions chez les partenaires de l'expérimentation et le nombre d'ETP associés,

➔ les modèles de coopérations à valoriser et leur gradation : interconnaissance, comité de pilotage, mise à disposition de personnels, de locaux ou de matériel, échanges de données, déploiement de formations interinstitutionnelles,

➔ les modalités de consolidation de ces coopérations et fonctions (modification législative ou réglementaire, conventions nationales, conventions locales dont conventions territoriales globales, convention d'objectif et de gestion - COG - identification et financements de postes de coordination…).

3/ Donner à voir les modalités d'inscription de cette expérimentation dans le paysage institutionnel actuel et les possibles enseignements à en tirer pour infléchir les autres dispositifs mis en place ou en cours de mise en œuvre (contrats de ville, pactes locaux des solidarités, loi Pour le plein emploi (conditionnalité des 15 heures d'activité pour le RSA et renforcement des sanctions), conditionnalité des 15h d'activité pour le RSA et renforcement des sanctions, déploiement des espaces France services, allocation sociale unifiée). Les éventuelles contradictions susceptibles de peser sur la pleine réalisation des objectifs de l'expérimentation seront notamment mises en avant.

Conclusion

Le comité scientifique considère que le rapport intermédiaire apporte une contribution importante à la connaissance de la territorialisation des politiques d'accès aux droits et, en tant que telle, aux politiques sociales d'accès aux droits. Il met en lumière des résultats significatifs en matière de pratiques professionnelles, de coopération institutionnelle, de détection et d'orientation des publics. Il souhaite voir cette logique évaluative poursuivie dans le rapport final afin de consolider d'approfondir les résultats observés, les questions demeurantes ouvertes et de préciser les enseignements susceptibles d'éclairer durablement l'action publique nationale et locale. De ce point de vue, l'évaluation de l'expérimentation est susceptible d'apporter des éléments de compréhension et un appui à la décision aux pouvoirs publics sur les enjeux que la chaîne des acteurs doit prendre en compte dans toute politique d'accès aux droits et de lutte contre le non-recours.

Remerciements des auteurs du rapport

Nous remercions la DGCS (en particulier Laura Briant et Anne-Noëlle Machu), le président du comité scientifique (Nicolas Duvoux) et l'ensemble de ses membres pour leur accompagnement et les échanges qu'ils nous ont apportés tout au long de cette évaluation. Nous remercions également le groupe expert recherche (Evelyne Baillergeau, Pierre-Marc Daigneault, Barbara Lucas et Sébastien Gand), de même Julien Lévy (Odenore), pour leur appui et discussion des avancées de l'évaluation.

Nos remerciements vont enfin aux porteurs de l'expérimentation TZNR, aux élus, professionnels, bénévoles et habitants rencontrés dans le cadre des monographies, ainsi qu'au CNLE et en particulier aux membres du 5e collège, pour le temps qu'ils nous ont consacré et leur précieuse contribution à ce travail.

Notes de lecture

Ce livrable est le premier des deux rapports concernant l'évaluation nationale des TZNR. Comme voulu par le législateur, il est produit six mois avant la fin de l'expérimentation, qui aura lieu en décembre 2026. Le recueil de données quantitatives et qualitatives va ainsi se poursuivre jusqu'au premier trimestre 2027. De ce fait, l'équipe évaluatrice a volontairement circonscrit la rédaction de ce rapport au registre évaluatif de l'effectivité des actions mises en œuvre. Si de premiers éléments évaluatifs des effets de l'expérimentation sont bien dessinés en fin de rapport, ils nécessiteront d'être confortés et discutés à l'aune des données à venir. Pour ces raisons, le présent rapport ne contient pas de recommandations à ce stade.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE 16

1. Une expérimentation sociale destinée à réduire le non-recours 17
2. Objectifs et cadre général de l'évaluation de l'expérimentation TZNR 21
3. Objectifs de ce premier rapport d'évaluation 24
4. Méthodologie et sources de données 26

PARTIE 1. CONTEXTES TERRITORIAUX ET GENÈSES DES EXPÉRIMENTATIONS TZNR 31

1. Une construction et une gestion de l'appel à projets aux conséquences dans la physionomie et la vie des expérimentations 32
2. Des configurations d'expérimentation diverses, ancrées dans des réalités territoriales hétérogènes 35
3. Les raisons de l'engagement dans l'expérimentation pour les porteurs de projet 45

PARTIE 2. LA PHASE DE MISE EN PLACE DES EXPÉRIMENTATIONS TZNR 52

1. Des diagnostics initiaux plutôt rares, contribuant à nourrir un certain flou autour des objectifs des expérimentations 53
2. Des temporalités de mise en place des expérimentations très différenciées 56

PARTIE 3. LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS : PREMIÈRE TYPOLOGIE 66

1. La nécessité de construire une première typologie des actions engagées 67
2. Panorama des 438 actions recensées à ce jour : une forte diversité d'actions conduites et une prépondérance des dispositifs « d'aller-vers et faire venir » 74
3. Analyse des principales caractéristiques des actions 80

Des actions à vocation principalement généraliste 80

Aller-vers, échanges de données et participation : des actions particulièrement attendues dans le cadre de l'appel à projets 89

PARTIE 4. LES PREMIERS RÉSULTATS CONSTATÉS 102

1. Les premiers résultats sur les pratiques et postures professionnelles 103

Des changements de pratiques en cours d'émergence 103

Des résistances et des limites identifiées 110

L'émergence de nouvelles fonctions professionnelles 115

2. Les premiers résultats sur les partenariats et les coopérations 118

Un renforcement partenarial perçu comme l'effet le plus partagé 118

Des limites et des déséquilibres dans le partenariat 124

Les partenariats comme vecteurs de cohérence des politiques locales 130

Les premiers résultats sur les publicsdirectement concernés 131

Premières données quantitatives sur les publics touchés 132

Les effets perçus sur les parcours d'accès aux droits 136

EN CONCLUSION : RÉCAPITULATIF DES PRINCIPAUX JUGEMENTS ÉVALUATIFS À CE STADE 148

PERSPECTIVES : CALENDRIER DE LA SUITE DE L'ÉVALUATION 153

ANNEXES 157

Introduction générale

1. Une expérimentation sociale destinée à réduire le non-recours

De la mise à l'agenda à la construction de l'action contre le non-recours

Au début des années 2000, comparativement à différents pays anglo-saxons et aux Pays-Bas, la France restait en retrait sur le sujet du non-recours aux droits sociaux (Warin, 2007). Aujourd'hui, le fait que *des personnes ne perçoivent pas une ou plusieurs prestation(s), aide(s) et/ou service(s) alors qu'elles pourraient y prétendre* a émergé comme problème public et ce dernier a largement gagné en visibilité. La publication de statistiques sur le sujet y a nettement contribué, en particulier lorsqu'elles ont porté sur des prestations sociales ou des dispositifs nationaux comme le Revenu de solidarité active (RSA) ou la Complémentaire maladie universelle (CMU-C), actuelle Complémentaire santé solidaire (CSS). Bien qu'utilisant des méthodes différentes, dès la parution des premiers chiffres du RSA (Dominigo, Pucci, 2011) jusqu'à leur actualisation récente (Gayet, 2026), le non-recours au RSA apparaît comme un phénomène d'ampleur. Ainsi, fin 2021 et en France métropolitaine, le taux de non-recours au RSA est estimé entre 33 % et 37 %, concernant environ 560 000 foyers sociaux éligibles. Les montants en question sont par ailleurs importants, à contre-courant de l'idée que le non-recours s'explique par de faibles montants de prestations. En effet, 41 % des foyers en non-recours au RSA sont éligibles à des montants de 400 € ou plus. Fin 2021 également, le taux de non-recours à la prime d'activité est estimé dans une fourchette allant de 48 % à 52 % (Gayet, 2026).

Les données statistiques, de même qu'un ensemble de discours politiques, institutionnels et de travaux scientifiques, ont permis une mise à l'agenda du phénomène, qui pose des enjeux d'efficacité, de légitimité et de pertinence des systèmes de protection sociale, ainsi que de justice sociale (van Oorschot, 1995). Ces discours ont peu à peu construit le « non-recours » comme une catégorie opératoire, en identifiant les multiples obstacles sur lesquels agir.

L'action contre le non-recours prend ainsi place dans les différents plans gouvernementaux destinés à lutter contre la pauvreté, particulièrement depuis le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Adopté en 2013, il introduit dans ces cinq grands principes celui du « juste droit », qui sera ensuite repris dans des rapports (Cloarec-Le Nabour, Damon, 2018) et dans les orientations des caisses de sécurité sociale, appelant à traiter à la fois les problématiques de non-recours, d'erreurs à l'origine des rappels, des indus et de fraude. Des orientations et mesures consacrées au non-recours ont ensuite été introduites dans les plans gouvernementaux suivants, la Stratégie pauvreté (2018) puis plus récemment le Pacte des solidarités (2023). Certaines avancées majeures sont observables ces dernières années, en écho à cette dynamique nationale, comme la simplification des prestations en matière de complémentaire santé avec la fusion de la CMU-C et de l'Aide à la Complémentaire Santé

(ACS), l'automatisation de l'ouverture de la CSS pour les allocataires du RSA et la facilitation des démarches pour les bénéficiaires d'autres minima sociaux, la production de statistiques nationales sur le non-recours, l'introduction de volets d'actions contre le non-recours dans les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) des principales caisses de sécurité sociale, ou encore le pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources pour le RSA et la prime d'activité.

On observe comment l'action contre le non-recours a été progressivement inscrite dans les plans et documents nationaux, mais également comment elle se territorialise. Depuis les années 2010, plusieurs acteurs locaux poursuivent explicitement et de manière croissante des objectifs de lutte contre le non-recours, en mobilisant un ensemble de leviers d'intervention. L'aide et l'action sociale locales sont en effet une des « scènes d'action contre le non-recours » parmi les plus actives (Mazé, Rode, 2019).

D'une ambition réformatrice nationale à une expérimentation territoriale à vocation de généralisation

Le principe des « territoires zéro non-recours » (TZNR) est issu d'une proposition associative portée par le Secours catholique, qui a été retenue lors de l'élaboration de la Stratégie pauvreté en 2018 (Gravoin, Rode, 2024). L'idée n'était pas, à l'origine, au cœur de la Stratégie. Elle a été intégrée comme une ligne parmi d'autres dans l'axe « Accès aux droits sociaux », suite à des échanges entre les concepteurs de la Stratégie et les associations mobilisées dans les groupes de travail préparatoires. En effet, l'ambition centrale de la Stratégie était tout autre, en cohérence avec « l'audace réformatrice » qui la caractérisait au départ (Pasquier et al., 2022). Il s'agissait d'agir sur le design même des minima sociaux, par une réforme systémique, notamment à travers le projet de « revenu universel d'activité »[6]. Dans ce cadre, les expérimentations territoriales n'étaient pas la priorité et les ambitions données à TZNR ont été délibérément limitées par ses concepteurs. Le principe TZNR n'en fait pas moins écho à la volonté de territorialiser la stratégie, et s'inscrit plus globalement dans un mouvement ancien d'initiatives conduites par des acteurs locaux pour réduire le non-recours.

Avec l'essoufflement progressif de la Stratégie pauvreté et l'abandon de ses ambitions réformatrices les plus systémiques, les premières expérimentations TZNR se sont développées de manière autonome à Paris, Bastia et Vénissieux, selon un déploiement « à bas bruit », sans commande politique claire ni cadre national structuré. C'est ensuite par un amendement parlementaire porté par Mme Cloarec-Le Nabour que les TZNR reviennent sur l'agenda national. Cela s'est fait au travers d'un instrument d'action publique qui n'était pas prévu à l'origine et auquel les concepteurs de la Stratégie étaient explicitement opposés, à savoir l'appel à projets. En cela, les TZNR s'inscrivent dans un mouvement plus large de diffusion de cet « instrument banalisé » dans la conduite de l'action publique par l'État (Epstein, 2015).

6 Ce projet de RUA, inspiré par l'expérience anglaise de l'Universal credit, sera finalement abandonné pour des raisons tenant à la fois à des obstacles techniques, conjoncturels et politiques (Robertson et Benett, 2026). Un projet de loi sur l'allocation de solidarité unifiée (ASU) a été proposé par le gouvernement, visant entre autres à harmoniser les bases ressources du revenu de solidarité active, de la prime d'activité et des allocations logement.

Ainsi, dans le cas des TZNR, ce choix instrumental opère un renversement significatif par rapport à la logique initiale de la Stratégie pauvreté, qui visait d'abord une refonte des minima sociaux, avant la mobilisation des acteurs locaux. C'est désormais par le territoire que l'on entend agir sur le non-recours. Par la suite, dans le Pacte des solidarités (2023-2027), dont l'axe 3 – 100 % Accès aux droits, les TZNR ont été présentés par le ministère comme complémentaires de la réforme de la «Solidarité à la Source» visant à préremplir certaines informations des déclarations de ressources pour le RSA et la prime d'activité pour en sécuriser le calcul et le versement. Les deux initiatives formaient ainsi, dans le discours ministériel (notamment par le Ministre de l'époque, Jean-Christophe Combe[7]), les deux volets « de lutte contre le non-recours », clairement affichés dans le cadre des COCOAD (Comités de coordination pour l'accès aux droits), l'une agissant sur les systèmes d'information et les procédures administratives, l'autre mobilisant les acteurs de terrain à l'échelle locale. L'ambition de TZNR, reprise ensuite dans le texte de loi, est alors de tester et d'évaluer, au niveau local, des méthodes d'action publique cherchant à réduire le non-recours, en vue de déterminer les actions à pérenniser et à généraliser.

Un appel à projets TZNR plébiscité par les acteurs locaux, organisé autour de six axes

L'article 133 de la loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification » (3DS) de février 2022 prévoit l'expérimentation sur trois ans de dix TZNR. Son inscription dans la loi 3DS situe également TZNR dans le chantier de la différenciation territoriale, qui constitue le premier pilier de cette loi. L'appel à projets, en laissant aux porteurs une liberté étendue dans la définition de leurs actions, est une déclinaison directe de ce principe.

Le même article 133 de la loi 3DS fixe également le principe d'une évaluation de l'expérimentation[8] et d'un rapport remis au Parlement et aux ministres chargés des solidarités, de l'insertion et des collectivités territoriales, par un comité scientifique. Ce dernier a été installé en février 2023 et est présidé par Nicolas Duvoux, sociologue et président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE).

Le pilotage opérationnel de l'expérimentation est confié à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et à sa sous-direction Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté.

L'appel à projets (AAP) lancé en mars 2023 concrétise l'objectif de la loi 3DS. Il s'organise autour de 6 axes de travail structurants pour les projets, tels que formulés ainsi :

7 Voir le discours prononcé à l'occasion du colloque sur le non-recours aux prestations sociales en France et en Europe : https://www.vie-publique.fr/discours/287566-jean-christophe-combe-13122022-non-recours-aux-prestations-sociales

8 « L'évaluation s'attache notamment à définir les effets de l'expérimentation en matière de recours aux prestations et droits sociaux dans les territoires participants et l'organisation des différentes structures concernées ainsi que les conséquences financières pour les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les groupes de collectivités territoriales volontaires, par comparaison avec les coûts liés au non-recours aux droits. Elle détermine, le cas échéant, les conditions dans lesquelles l'expérimentation peut être prolongée, élargie ou pérennisée, en identifiant les caractéristiques des territoires et des publics pour lesquels elle est susceptible de constituer une solution adaptée à la lutte contre le non-recours », LOI n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, Article 133

➔ Mettre en place ou consolider **le travail partenarial** et transversal entre les acteurs de l'action sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté sur les territoires dans l'objectif de décloisonner les parcours d'accompagnement des bénéficiaires.

➔ La mise en œuvre **d'actions d'aller-vers** en direction des publics les plus éloignés des prestations sociales, en portant une attention particulière aux enjeux de l'illectronisme et de l'inclusion numérique.

➔ Accompagner au changement et consolider **les pratiques professionnelles** de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte pour l'accès aux droits, notamment en développant la culture du non-recours (identification des facteurs, meilleure appréhension de la complexité et de la diversité du phénomène, procédures et outils communs etc.).

➔ Mise en place et **optimisation des échanges et pratiques de croisements de données** entre acteurs dans l'objectif d'améliorer la détection des situations de non-recours, d'améliorer l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires tout en respectant le cadre réglementaire.

➔ **Inclure les publics** cibles de l'expérimentation dans la construction du programme d'actions.

➔ Intégrer des actions permettant de **cibler** (*a minima*) le Revenu de Solidarité Active (**RSA**) et la Prime d'Activité (**PA**).

L'AAP était uniquement ouvert aux communes, intercommunalités, départements et régions, et non aux Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS/CIAS) ou aux associations. Il retiendra l'attention de nombreux territoires français, confirmant l'intérêt croissant des acteurs locaux pour le non-recours. Le Ministère décidera alors d'élargir le nombre de candidatures retenues et le financement. Ce sont 39 territoires parmi les 67 ayant déposé un dossier dans le cadre de l'appel à projet de mars 2023 qui ont été retenus pour mettre en place l'expérimentation TZNR pour une durée de 3 ans, jusque fin 2026 (voir carte en annexe 1).

Au total, l'État a dédié 18 millions d'euros des crédits du Pacte des solidarités pour le financement de l'expérimentation, avec un principe de cofinancement d'au moins 20 % de la part des collectivités locales.

2. Objectifs et cadre général de l'évaluation de l'expérimentation TZNR

L'évaluation de l'expérimentation TZNR s'inscrit dans un cadre méthodologique préparé par le consortium Odenore-Néorizons-vizGet lors d'une phase de préfiguration de l'évaluation (2023-2024), puis enrichi et validé par la DGCS ainsi que le comité d'évaluation dans la phase préparatoire de la présente évaluation. Il a abouti à la structuration de l'évaluation autour de trois axes d'investigation complémentaires et indissociables. Ces derniers tiennent compte de la complexité et de la diversité du phénomène de non-recours, ainsi que de l'hétérogénéité des expérimentations. Ces axes s'inscrivent dans la lignée de travaux de recherche en sciences sociales s'intéressant à la fois aux publics des politiques sociales et aux acteurs qui les mettent en œuvre. L'analyse de situations de non-recours autres que primaires (Mazet, Revil, 2018), tout comme les travaux décryptant les trajectoires des personnes vers les droits et les services (Deville, 2018), ont conforté l'idée que la fabrication du non-recours est aussi le résultat de pratiques professionnelles (Lima, Trombert, 2013), de règles ou de fonctionnements administratifs et/ou de choix institutionnels (Okbani, 2024).

Une évaluation construite autour de trois axes de questionnement

L'évaluation est organisée autour de trois axes.

Le premier axe porte sur les effets des actions engagées sur les publics directement concernés. Il s'agit d'observer dans quelle mesure les interventions déployées dans le cadre de TZNR permettent effectivement l'ouverture de droits sociaux et leur maintien durable (lorsque les personnes y restent éligibles), notamment en participant à l'amélioration des compétences administratives et numériques des personnes rencontrées. Au-delà, par l'approche qualitative privilégiée, en partant du point de vue des publics et en empruntant à la sociologie de la réception (Revillard, 2018), cet axe vise à saisir la diversité des effets directs et indirects des actions. Ils peuvent couvrir le champ économique, de la santé (réalisation de soins renoncés jusque-là…), de la participation sociale, mais également celui des représentations du système de protection sociale et de la confiance dans celui-ci (Revil, 2021).

Le deuxième axe porte sur les transformations de l'intervention sociale induites par les projets TZNR, en prenant deux directions. D'une part, cet axe permet d'interroger les effets des actions sur les pratiques et postures professionnelles. Les projets visent en effet à transformer le rapport aux publics, à mieux organiser la détection des personnes en situation de non-recours et à améliorer leur orientation, en diversifiant les modalités de contact et en faisant en sorte d'aller au-devant des besoins ou encore en proposant un examen global des besoins des personnes. D'autre part, cet axe s'attache à regarder en quoi les projets TZNR participent aux évolutions des métiers du social, dans le contexte de développement de « professionnels sur mesure » (Astier, 2010) dans le champ du social.

Le troisième axe est consacré aux relations institutionnelles et aux partenariats qui peuvent se mettre en place, ou non, sur les territoires expérimentant TZNR. Il examine la façon dont TZNR a un effet sur les relations institutionnelles, en permettant de créer ou de réactiver des partenariats locaux, de nouer des coopérations et des coordinations. Un ensemble de travaux récents ou de rapports (Défenseur des droits, 2022) pointent en effet le contexte de délégation des responsabilités (Devez, 2022) ou de report de la charge administrative entre acteurs à différentes échelles, occasionnant des tensions institutionnelles localement très fortes (Rode, 2024). Cet axe vise enfin à observer les effets de ces transformations des relations institutionnelles sur les trajectoires d'accès aux droits des publics concernés.

Ces trois axes recoupent les six piliers de l'appel à projets évoqués plus haut. Leur articulation traduit l'hypothèse à l'origine de l'expérimentation, à savoir que les effets sur les publics ne sauraient être compris indépendamment des transformations professionnelles et institutionnelles qui en constituent les conditions nécessaires de réussite.

Ils sont complétés par une analyse des coûts évités par le recours aux droits sociaux (présentée dans le rapport final).

Le cadre analytique de l'évaluation par la théorie, pour saisir la pluralité des actions, des contextes et des publics

L'évaluation mobilise l'approche dite d'évaluation basée sur la théorie (*theory-based evaluation*, EBT), qui fait l'objet d'une large littérature depuis les années 1990 (Chen, 1990 ; Weiss, 1997 ; Rogers, 2007 ; Devaux-Spatarakis, 2014). On retiendra, à la suite de ces travaux, que l'EBT n'est pas une méthode au sens strict, mais une logique de recherche évaluative, une démarche analytique susceptible de mobiliser différents outils et méthodes, qualitatifs comme quantitatifs. Son principe directeur est la mise à l'épreuve de la logique d'intervention sous-jacente au programme évalué : il s'agit d'apprécier la contribution des actions menées aux résultats et impacts escomptés, en testant hypothèse par hypothèse les liens supposés entre réalisations, résultats intermédiaires et impacts finaux. En cela, l'EBT vise davantage à produire des éléments explicatifs qu'à rendre compte de la seule description des changements observés. Elle est nécessaire pour juger de la réussite de l'expérimentation, et indispensable pour en appréhender la potentielle généralisation.

La théorie du changement qui fonde l'approche formule les hypothèses reliant les actions aux effets attendus, identifie les risques et décrit le contexte susceptible d'appuyer ou, à l'inverse, de contrarier la réalisation de ces effets. Les approches axées sur la théorie se distinguent précisément par cette attention explicite portée au contexte de l'intervention : il est en effet reconnu que les facteurs contextuels peuvent faciliter ou entraver la capacité d'une intervention à réaliser ses objectifs. Cette sensibilité au contexte est particulièrement pertinente pour l'évaluation de l'expérimentation TZNR, dans la mesure où le rôle joué par les différents facteurs explicatifs du non-recours varie selon les configurations des territoires et/ou les profils

de populations y résidant (Gucher et Revil, 2025). Dans le cas de l'expérimentation TZNR ici évaluée, cette théorie du changement a été formalisée sous la forme d'un diagramme logique d'impact (DLI en annexe 3). L'enjeu analytique n'est pas d'attribuer mécaniquement les évolutions constatées à la seule intervention TZNR, mais de rendre compte de la manière dont les actions conduites dans les territoires ont contribué aux transformations observées, en prenant soin de documenter les facteurs facilitants et les obstacles propres à chaque contexte local ainsi qu'aux éléments de contexte global.

Le DLI liste les actions attendues, et formule une théorie de l'action selon laquelle ces actions produisent des résultats, ayant eux-mêmes des impacts conduisant aux impacts globaux (ou résultats finaux) qui correspondent à ceux poursuivis par l'expérimentation.

L'évaluation de TZNR ne repose donc pas sur une logique expérimentale par assignation aléatoire, ni sur la comparaison avec des groupes-témoins. Cette option, fréquemment mobilisée dans le champ des expérimentations sociales, est ici exclue en raison même de la nature de l'intervention : l'hétérogénéité irréductible des 39 territoires, la diversité des configurations locales et la multiplicité des niveaux d'action (individus, professionnels, organisations, réseaux territoriaux) rendent impossible la construction de groupes de comparaison pertinents. Par ailleurs, les travaux de recherche ont montré que le non-recours est un phénomène systémique (Warin, 2016 ; Janssens, Van Mechelen, 2017), dont les ressorts explicatifs se spécifient selon les offres, territoires et publics pris en compte. Cette caractéristique rend d'autant plus inadaptée une approche contrefactuelle au sens strict, qui ne pourrait rendre compte des mécanismes explicatifs de la réduction (ou de la persistance) du non-recours dans des contextes aussi variés.

Le choix d'une évaluation *in itinere*

L'évaluation est conduite *in itinere*, tout au long du déroulement de l'expérimentation et non à son seul terme. Cette option n'est pas seulement méthodologique puisqu'elle est d'abord une disposition expressément voulue par le législateur. Comme évoqué, l'article 133 de la loi 3DS, qui fonde l'expérimentation, prévoit la production d'un rapport d'évaluation intermédiaire en cours d'expérimentation, bien avant son terme. Le décret n° 2023-602 du 13 juillet 2023 précise les modalités d'évaluation et l'AAP de mars 2023 en fixe le calendrier : un premier rapport doit être remis au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation et un rapport définitif intervenant dans les six mois suivant la fin de l'expérimentation.

Au-delà de cette prescription législative, plusieurs raisons d'ordre méthodologique confortent la pertinence de cette évaluation *in itinere*.

En premier lieu, la durée de trois ans de l'expérimentation et l'étalement des démarrages entre les territoires, entre l'été 2023 pour les onze premiers territoires et janvier 2024 pour les vingt-huit suivants, rendent toute évaluation uniquement *ex post* structurellement inadaptée. Les effets des actions ne s'observent pas uniformément ni simultanément, et certaines transformations, notamment celles portant sur les pratiques professionnelles ou les cultures organisationnelles, ne sont perceptibles

qu'après un certain délai. Il est donc nécessaire de collecter des données à différents moments de l'expérimentation pour en saisir la dynamique réelle. Dans le même registre, il s'agit de tenir compte des caractéristiques mêmes des expérimentations sociales, qui ne suivent pas un processus linéaire mais sont faites « de moments de tâtonnement et de transition vers de nouvelles pratiques ou publics » (Devaux-Spatarakis, Tevini, 2023).

En deuxième lieu, l'évaluation *in itinere* rend possible des apprentissages cumulatifs susceptibles d'alimenter les ajustements de l'action locale en cours d'expérimentation, sans attendre la publication du rapport final. Les deux dimensions, *in itinere* et par la théorie, conjuguées, sont à cet égard complémentaires : la première assure la prise en compte de la temporalité de l'intervention, la seconde garantit la cohérence analytique de l'observation dans le temps, en veillant à ce que les résultats intermédiaires soient rapportés à la logique d'intervention étudiée, et que les écarts entre les réalisations et leurs effets et les intentions initiales soient repérés, et appréciés.

Enfin, cette posture répond à une exigence partenariale et démocratique. Des évaluations antérieures ont montré que des apprentissages réguliers répondent au besoin des acteurs de disposer d'un regard extérieur au moment même où ils déploient leurs actions, afin de pouvoir les ajuster (Fatoux, 2017). L'évaluation *in itinere* repose ainsi sur de fréquents échanges entre l'équipe évaluatrice et les parties prenantes de l'expérimentation, au niveau national et local, nourris par les résultats intermédiaires. Cette conception se distingue du modèle expérimental conventionnel, où l'efficacité d'une expérimentation n'est discutée que dans le rapport final (Devaux-Spatarakis, Tevini, 2023).

3. Objectifs de ce premier rapport d'évaluation

Un premier rapport aux objectifs clairement circonscrits, centré sur la contextualisation des expérimentations et l'appréciation de leur effectivité

Ce rapport ne prétend pas, à ce stade, produire un jugement évaluatif global sur les effets de l'expérimentation TZNR. Ce jugement sera construit progressivement, à mesure que les données collectées sur l'ensemble des 39 territoires permettront de tester, sur chacune des dimensions déclinées dans le cadre évaluatif, les liens entre les actions menées, les résultats observés et les impacts attendus, en portant attention aux effets des contextes locaux et nationaux.

L'ambition de ce premier rapport est ainsi double. Il s'agit, dans la première partie, de contextualiser les expérimentations : antériorités d'action contre le non-recours dans

les territoires, profils de porteurs de projet, dynamiques partenariales préexistantes, initiatives locales ayant des objectifs proches (Territoires zéro chômeur de longue durée, Cités de l'emploi, etc.). Il s'agit, dans les parties deux et trois, de proposer un panorama des actions menées et d'en apprécier l'effectivité : à quel stade d'avancée en sont les expérimentations ? Quels facteurs facilitants ou obstacles, d'ordre institutionnel, partenarial, humain ou technique, ont influé sur le rythme et la nature du déploiement de l'expérimentation ? Comment les actions se répartissent en fonction de leurs objectifs et caractéristiques ?

Ce registre de l'effectivité constitue la première étape analytique de l'évaluation par la théorie. Avant d'apprécier les résultats et impacts d'une intervention, il est en effet indispensable de vérifier que les réalisations prévues ont bien eu lieu, et dans quelles conditions. Il s'agit là d'un prérequis à toute analyse des chaînes causales formalisées dans le DLI. Le présent rapport intègre également les actions nouvelles qui ont pu être ajoutées en cours d'expérimentation, les actions prévues qui n'ont pas été mises en œuvre, qu'il s'agisse d'abandons définitifs ou d'arrêts provisoires.

Enfin, une quatrième partie ouvre sur de premiers résultats constatés, organisés autour des trois axes évaluatifs.

Le choix de circonscrire ce rapport à ces éléments tient à deux principales raisons :

➔ Les effets finaux de l'expérimentation ne peuvent pas être appréciés pour l'instant. Une évaluation d'impact au sens strict, portant sur les résultats en matière d'ouverture ou de maintien de droits pour les publics bénéficiaires, supposerait des données de recours aux prestations consolidées sur l'ensemble des 39 territoires. Or, ces données ne sont que partiellement disponibles au moment de la rédaction du présent rapport : la saisie des tableaux de bord par les territoires reste incomplète pour un nombre significatif de territoires et les conventions nécessaires à l'obtention des données auprès des caisses nationales (CNAF, CNAM, CCMSA, CNAV) sont encore, pour certaines d'entre elles, en cours de finalisation. Les effets finaux sur les publics, sur les pratiques professionnelles et sur les dynamiques partenariales pourront être décrits comme des tendances dans le présent rapport, précisées et complétées dans le rapport final prévu mi-2027, à partir du croisement de l'ensemble des sources disponibles.

➔ Ce rapport s'inscrit dans la continuité de livrables antérieurs transmis à la DGCS et au comité scientifique (livrable intermédiaire de février 2026, synthèses des premiers déplacements dans les territoires monographiés). Elle complète les rapports et documents produits par ailleurs, comme l'audit flash de la Cour des comptes sur l'expérimentation TZNR (Cour des comptes, 2025), les évaluations locales d'expérimentation TZNR (à l'image de celle menée sur Lyon (Nordier, 2025) et la démarche en cours de capitalisation des « bonnes pratiques » pilotée par la DGCS.

Un focus particulier sur les actions d'aller-vers, appuyées en particulier sur le partage de données

Parmi les six axes de l'AAP, les actions d'aller-vers occupent une place centrale, tant dans les attentes initiales exprimées par l'État et par les parties prenantes au niveau local, que dans les réalisations concrètes des 39 territoires. Elles constituent, avec le travail partenarial, l'axe le plus investi par les porteurs de projet. Ce rapport y consacre une attention particulière, en revenant sur la diversité des formes prises par l'aller-vers sur les territoires. Au-delà du recensement des modalités, l'analyse s'attache à identifier les conditions de leur déploiement effectif et de premiers effets.

Un regard spécifique est également porté sur le repérage des situations de non-recours mobilisant des données, qui constituent l'un des axes les plus innovants mais également les plus complexes à mettre en œuvre, au carrefour des enjeux techniques, réglementaires et organisationnels, comme cela a déjà été souligné par le passé (Revil, 2015). Cet axe est particulièrement sensible au regard de l'objectif de réduire de manière numériquement importante le non-recours.

4. Méthodologie et sources de données

Une méthodologie mixte articulant recueil de données sur l'ensemble des 39 territoires et observation fine sur 7 territoires

Le dispositif évaluatif repose sur une méthodologie mixte, combinant des outils qualitatifs et quantitatifs pensés pour se nourrir mutuellement. Ce choix répond à la nature même de l'objet évalué : la diversité des configurations territoriales, l'hétérogénéité des actions déployées et la multiplicité des effets attendus (sur les publics, les pratiques professionnelles et les dynamiques partenariales) rendent simpliste toute approche unidimensionnelle.

Le dispositif évaluatif est ainsi pensé pour obtenir un premier niveau d'information permettant la connaissance globale des projets mis en œuvre sur les 39 territoires, des personnes concernées par ces actions et des acteurs y contribuant. Les données recueillies ont vocation à pouvoir être analysées pour relier le contenu des projets, les caractéristiques des territoires, les caractéristiques des personnes touchées, les ouvertures et le maintien dans les droits. Le cadre de recueil de données, conçu pour s'adapter au mieux à la réalité de chaque territoire, ne prétend cependant pas rendre compte précisément du contenu des expérimentations dans leur complexité. Ce premier niveau est ainsi pensé en complémentarité avec une approche qualitative, produisant une analyse approfondie d'un nombre limité d'expérimentations territoriale, et dont la généralisation ou non des enseignements repose sur les approches quantitatives.

Ce dispositif s'organise ainsi plus précisément autour de deux niveaux d'observation complémentaires :

➔ Une évaluation continue portant sur les 39 territoires, fondée sur l'analyse : des tableaux de bord renseignés par les porteurs de projet et portant sur les actions, les acteurs mobilisés et les personnes rencontrées au titre de chacune des actions ; une enquête par questionnaire en ligne auprès des porteurs ; des données agrégées transmises par les caisses de sécurité sociale et des organismes partenaires et portant sur les territoires expérimentateurs ainsi que sur des territoires de comparaison ; un rapprochement entre des identifiants anonymisés obtenus par hachage de données nominatives des personnes rencontrées sur les territoires et les identifiants anonymes obtenus selon la même procédure à partir des fichiers des caisses ; les documents produits par la DGCS (bilans semestriels, comptes-rendus des instances de gouvernance, rapports d'activité, éléments issus de la communauté apprenante).

➔ Une analyse approfondie conduite sur sept territoires[9] monographiés, permettant une compréhension fine des mécanismes à l'œuvre, des actions en direction des publics concernés et des dynamiques professionnelles et partenariales locales. Ces territoires ont été sélectionnés, en accord avec la DGCS et le comité scientifique, pour représenter la diversité des contextes territoriaux (urbain dense, milieu rural, Outre-mer...) et des configurations d'expérimentations. Ces analyses sont complétées par cinq « Etudes flash », moins ambitieuses que les monographies, mais permettant d'approfondir des thématiques ou des configurations particulières.

Les phases de l'évaluation

La conduite de l'évaluation s'est organisée en deux grandes phases.

La première phase (novembre 2024 - mars 2025) a été consacrée à la construction des outils évaluatifs. Cette phase a également inclus les travaux nécessaires à la mise en conformité du dispositif avec les exigences du RGPD (notamment la publication de l'arrêté autorisant le traitement des données personnelles dans le cadre de l'évaluation, signé le 12 mai 2025). Ces étapes réglementaires préalables ont constitué le point de départ effectif du recueil de données sur le terrain, avec un décalage de quelques mois sur le calendrier prévisionnel initial.

La deuxième phase (à compter de mars 2025) couvre le déploiement des outils auprès des 39 territoires, la collecte des données et la mise en discussion des premiers résultats.

Elle comprend :

Le déploiement des tableaux de bord auprès de l'ensemble des porteurs de projet, accompagné d'un travail de formation et d'assistance continue par visioconférence, courriel et téléphone, et de vérifications régulières de la qualité des données saisies ;

9 Il s'agit des territoires suivants : Bourg-en-Bresse (01), Département de Haute-Garonne (31), Communauté de Communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (46), Vannes (56), Flers (61), Grigny (91), Saint-Louis (974).

La passation de l'enquête par questionnaire auprès des porteurs de projet (deux vagues d'enquête par questionnaire, à l'été 2025, puis au printemps 2026), permettant de recueillir auprès de l'ensemble des 39 territoires des informations sur le déploiement des projets, les actions initiées, les difficultés rencontrées et les premières observations d'effets ;

Le déploiement des 7 monographies territoriales et d'une étude flash sur un premier territoire (Redon, qui sera complété de 4 autres territoires au cours du dernier semestre 2026). Chaque monographie comprend deux vagues de déplacement sur le terrain (espacées de plusieurs mois, afin de laisser le temps au projet local de se déployer et d'évoluer). Les outils mobilisés sur les terrains incluent des entretiens semi-directifs avec les acteurs du territoire, des entretiens longitudinaux avec les publics concernés, des observations de situations de travail et des ateliers de travail partenariaux.

Les échanges avec les caisses de protection sociale (CNAF, CNAM, CNAV, MSA) pour l'obtention de données agrégées sur les bénéficiaires de prestations sur les territoires expérimentateurs et pour permettre le rapprochement des identifiants obtenus par anonymisation. Ces travaux, entamés dès le démarrage de la phase 2, ont abouti à des accords de transmission progressifs, dont le périmètre et le calendrier varient selon les caisses et les territoires.

Des espaces de mise en discussion des premiers résultats de l'évaluation, avec la DGCS, le comité scientifique, le « groupe expert recherche » accompagnant le consortium, ainsi qu'avec des porteurs locaux (dans le cadre des monographies et en dehors, par exemple avec le CCAS de Grenoble) et au sein de la communauté apprenante TZNR.

Par ailleurs, une consultation des membres du 5e collège du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE)[10] a été organisée mi-juin et a été préparée dans un séminaire dédié (voir annexe 10 sur la liste des personnes présentes), de manière à échanger sur leur potentielle implication dans des expérimentations TZNR, sur ce qu'ils perçoivent de l'effectivité et des effets des actions menées, ainsi que de la cohérence de l'expérimentation globale. Des encarts spécifiques restituent, dans ce rapport, les principaux sujets échangés avec les membres du 5e collège.

Un recueil de données riche et encore en cours de consolidation

À la date de rédaction du présent rapport, le recueil de données est toujours en cours. L'évaluation s'appuie néanmoins sur un matériau empirique déjà substantiel, issu de sources multiples et complémentaires. Les développements qui suivent s'appuient sur ce matériau en indiquant, le cas échéant, les limites propres à chaque type de données.

En premier lieu, les tableaux de bord présentent une hétérogénéité de saisie significative entre les territoires : si la majorité des 39 porteurs de projet ont procédé à des saisies

10 Le 5e collège du CNLE regroupe des Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale regroupe 32 personnes en situation de précarité ou de pauvreté appelées « personnes concernées » et les « personnes ressources » qui les accompagnent localement.

régulières concernant les actions menées, la qualité et l'exhaustivité des données varient fortement selon les capacités administratives locales (le temps disponible pour réaliser le travail de reporting) et le degré d'appropriation de l'outil. Un travail d'homogénéisation et de vérification des données est en cours, conduit territoire par territoire par l'équipe d'évaluation. Il a permis, pour le présent rapport, de stabiliser les résultats sur l'inventaire et la description des actions. Les expérimentations étant toujours en cours et les acteurs ne remplissant pas en continu les tableaux de bord, les actions les plus récentes ne sont pas captées et le nombre comme la nature de celles décrites sont amenés à évoluer. Celui portant sur les personnes concernées par ces actions est en cours et sera achevé pour le rapport final de 2027.

En deuxième lieu, les données transmises par les caisses (CNAF, CNAM, CNAV et MSA) sont disponibles à l'échelle communale, intercommunale ou départementale, mais non à l'échelle infra-communale (quartier, îlot) qui correspond pourtant au périmètre d'intervention de plusieurs territoires. Cette limite technique restreint la portée des analyses quantitatives sur les effets de l'expérimentation en matière de recours aux prestations pour les projets dont le périmètre d'action est très localisé.

À date, seule la CNAF a par ailleurs transmis des données portant à la fois sur le nombre d'allocataires dans les territoires expérimentateur et dans des territoires de comparaison, et sur les personnes rencontrées dans le cadre de TZNR présentes parmi leurs allocataires. La transmission des données par les autres caisses sera effective au cours du second semestre 2026, permettant de fournir des résultats finaux sur le recours aux droits dans les territoires expérimentateurs.

En troisième lieu, la temporalité des données constitue une contrainte analytique sérieuse. Les effets des actions sur les publics, sur les pratiques professionnelles et sur les dynamiques partenariales ne se manifestent pas au même rythme ni simultanément selon les territoires et selon les axes d'évaluation. Le décalage entre le démarrage des expérimentations et la disponibilité des données consolidées est structurel, et non imputable au seul calendrier de la présente démarche d'évaluation.

En quatrième lieu, les synthèses monographiques intermédiaires, transmises concomitamment au présent rapport pour les premiers territoires monographiés, seront complétées par une seconde vague de terrain actuellement menée, dont l'objectif est de vérifier l'évolution des projets dans le temps et de saisir des effets qui n'étaient pas encore perceptibles lors du premier déplacement.

Tableau 1 – Récapitulatif des données mobilisées pour ce rapport

SOURCE	PÉRIMÈTRE	STATUT EN JUIN 2026
Enquête par questionnaire (vagues 1 et 2)	39 TZNR répondants pour la première vague, 38 pour la deuxième	Vague 1 complète ; vague 2 en cours d'exploitation (dernières données reçues en juin 2026)
Tableaux de bord (actions, acteurs, personnes)	39 TZNR	Données complètes, corrigées et consolidées sur les actions, relances et homogénéisation en cours sur les autres volets (acteurs, personnes)
Monographies (7 territoires)	Bourg-en-Bresse, communauté de communes de la vallée du Lot et du Vignoble (CCVLV), Flers, Grigny, Saint-Louis de la Réunion, Conseil départemental de la Haute Garonne, Vannes	6 synthèses intermédiaires finalisées ; 1 en cours de rédaction
Études flash	1 territoire réalisé (Redon)	17 acteurs rencontrés
Données agrégées des caisses (CNAF, CNAM, CNAV, MSA)	39 TZNR et territoires de comparaison	Premières transmissions trimestrielles par la CNAF uniquement, échanges en cours de finalisation avec les autres Caisses
Identification des personnes rencontrées dans les fichiers des Caisses	38 TZNR	Deux échanges de données réalisées avec la CNAF, méthodologie en cours de finalisation avec les autres Caisses
Analyse documentaire	Bilans DGCS ; comptes-rendus des communautés, conventions, plans d'action, rapports d'activités, données produites et transmises par les territoires (outils construits ad hoc, documents stratégiques etc…)	Réalisée

Partie 1. Contextes territoriaux et genèses des expérimentations TZNR

La partie 1 replace les 39 expérimentations dans leurs contextes d'origine, en examinant les conditions dans lesquelles elles ont pris forme. Elle documente les caractéristiques de l'appel à projets et leurs effets sur la physionomie des expérimentations, l'hétérogénéité des réalités territoriales dans lesquelles elles s'inscrivent, et les raisons qui ont conduit les porteurs à s'y engager. Cette contextualisation est un préalable nécessaire à l'analyse des actions menées et de leurs effets, dans la mesure où les configurations locales de départ conditionnent largement ce qu'il est possible d'observer et d'interpréter dans les parties suivantes.

1. Une construction et une gestion de l'appel à projets aux conséquences dans la physionomie et la vie des expérimentations

Un principe d'action « par le bas » qui laisse une forte liberté aux acteurs locaux dans la définition de leur réponse à l'appel à projets, mais qui dessine un paradoxe dans l'expérimentation

L'appel à projets (AAP) TZNR s'inscrit dans le prolongement direct des territoires zéro non-recours tels que pensés dans la Stratégie pauvreté en 2018. Ses rédacteurs ont délibérément opté pour une approche qu'ils qualifient de «non jacobine» (Gravoin, Rode, 2024), fondée sur la conviction que les réponses au non-recours ne se construisent pas par le haut et que l'action doit s'ancrer dans les réalités locales. Les trois premiers TZNR (Bastia, Paris, Vénissieux) ont été laissés libres dans leur manière de se saisir du principe d'action territoriale contre le non-recours, de donner du contenu à TZNR, les représentants de l'État local comme les Commissaires à la lutte contre la pauvreté étant alors peu prescriptifs. C'est une différence nette avec Territoires zéro chômeur de longue durée, dont les démarches de déploiement doivent suivre des phases prédéfinies (création d'un comité local pour l'emploi, identification des besoins non satisfaits sur le territoire, mise en place d'une entreprise à but d'emploi…).

L'AAP TZNR a ainsi prolongé cette logique d'action « par le bas », en se caractérisant comme étant peu prescriptif et sans action spécifique, précise, imposée. Seul le fait d'inclure le RSA et la prime d'activité est obligatoire, de même que la participation de la CAF et/ou de la MSA. Pour le reste, la nécessité de couvrir ou non les six axes est apparue assez ambiguë pour les porteurs de projets. Certains ont adopté une stratégie habituelle qui consiste à chercher à « cocher toutes les cases » de l'AAP

(Altenburger, 2025), y compris sur des domaines moins évidents comme l'échange de données, quand d'autres ont privilégié quelques axes parmi les six (ce qui était un critère de sélection des projets mais non disqualifiant). L'AAP ne contenait pas non plus d'indications sur les montants éligibles par projet (énonçant un montant total pour l'AAP et un principe de financement de l'État de maximum 80 %) et laissait les possibilités ouvertes sur des dimensions importantes comme le périmètre géographique d'actions et le partenariat.

« On tenait vraiment à répondre à tous les axes, même ceux qui nous parlaient moins comme celui avec la CAF, on s'est forcé à imaginer des actions pour tous les axes. »
CCAS de Grigny

Le contenu même de l'AAP, de ses critères et (non-)précisions, évite l'effet de standardisation habituellement observé autour de cet instrument d'action publique. La très forte diversité des expérimentations TZNR apparaît comme la traduction des choix ayant présidé à l'AAP et à sa gestion.

À noter que l'ambition initiale était de soutenir des actions reproductibles et généralisables, sur un nombre resserré de territoires permettant la comparaison. Or l'expérimentation s'est ouverte à 39 territoires au lieu de 10, avec une grande marge de manœuvre laissées aux acteurs locaux dans la définition de leurs actions et une faible prescription au démarrage. Cette hétérogénéité à la fois dans les caractéristiques des territoires, et dans celles des actions mises en œuvre rend plus complexe la réplicabilité attendue.

Un délai de réponse court, source d'impréparation pour les territoires sans antériorité

L'AAP TZNR a été publié le 31 mars 2023 et laissait la possibilité de candidater jusqu'à la fin mai. En tenant compte du temps de diffusion de l'information sur cet appel, les délais pour construire les réponses, réunir les lettres d'engagement de partenaires, ont été jugés très contraints par de nombreux porteurs de projet. Là aussi, l'AAP TZNR ne fait pas exception au « processus de candidature conditionné par l'urgence » (Breton, 2014), avec une distinction entre les acteurs qui avaient des plans d'action ou démarches préexistantes alimentant la réponse à l'AAP et ceux qui, à l'inverse, n'en étaient pas dotés.

Ce délai de candidature à l'AAP a pu être une source d'impréparation pour des territoires, sur les actions à mener mais aussi et surtout sur les moyens à demander. La monographie de Vannes est illustrative de difficultés nées de la candidature et apparues dès les premiers mois du déploiement de TZNR, du fait de la diversité des axes à couvrir et de la nature partenariale de l'expérimentation. Ce TZNR est l'un des budgets les plus faibles parmi l'ensemble des 39 (voir l'annexe 5 sur la répartition des TZNR selon les budgets). Le CCAS reconnaît avoir sous-estimé, au moment de la

rédaction, la charge de travail nécessaire pour animer l'expérimentation et accompagner le déploiement opérationnel des axes d'actions. Cette situation a entraîné des retards dans la mise en œuvre des actions. Elle a pu être résolue en partie avec un financement complémentaire de la DDETS et de la Ville, pour le recrutement d'une « référente accès aux droits » à la fois chargée d'animer des instances de travail et de réaliser des actions individuelles et collectives.

« Je n'étais pas là lors du dépôt du dossier mais on a été assez humble dans la construction du budget. On a su après qu'il y avait quand même d'autres territoires beaucoup plus dotés que nous et que finalement ça ne nous permettait pas de dégager de moyens dédiés.
[La responsable du projet] croulait avec l'ingénierie du projet [...] c'est ça qui n'a peut-être pas été pris en compte lors du dépôt du projet : on est resté à la dimension du projet telle qu'il avait été pensé dans le précédent plan de lutte contre la pauvreté. Sans cette diversité institutionnelle, sans tous les enjeux de droits à mobiliser. »
CCAS de Vannes

Le CCAS de Wattrelos illustre l'inverse, avec le deuxième budget le plus élevé des expérimentations, après Marseille. Les porteurs du projet indiquent dans l'enquête par questionnaire qu'une surestimation du budget initial, combinée au retard de mise en œuvre de certaines actions, les a conduits à « *prioriser les actions permettant de limiter le risque de remboursement* à l'issue de l'expérimentation, tout en adoptant une position ferme de respect des besoins, du partenariat, et de la dépense raisonnée de l'argent public ».

Un mode de sélection qui s'est élargi, en particulier sur une base territoriale, et qui ne reproduit pas les biais habituels des AAP

L'AAP était initialement prévu pour une dizaine de territoires, comme prévu par la loi 3DS. L'appel a connu un fort intérêt des collectivités locales, montrant ainsi que l'expérimentation a été un « instrument de mobilisation des acteurs locaux » (Crespy, Simoulin, 2016). Dans le contexte d'une fenêtre budgétaire favorable, le ministère des Solidarités a alors décidé d'étendre le nombre de territoires sélectionnés.

L'équité territoriale a été l'un des critères priorisés dans le processus de sélection[11], réalisé en croisant les avis de plusieurs contributeurs (agents de la DGCS, membres du conseil scientifique...). Ce processus a amené une sélection de projets émanant de territoires aux caractéristiques socio-démographiques et géographiques très différentes, ainsi que de collectivités n'ayant pas d'actions préalables en matière de lutte contre le non-recours.

Avec cet élargissement du mode de sélection, l'AAP TZNR ne reproduit pas les biais documentés dans la littérature sur les AAP. Ces derniers ont tendance, par zun

11 Les grilles de notation initiales, utilisées pour l'étude de chaque candidature, couvraient des dimensions liées à la qualité et à la clarté globale du projet, à la solidité et à la pertinence du projet (cohérence entre les objectifs, les moyens et les actions, cohérence des actions pour répondre aux 6 axes...), à la faisabilité du calendrier, aux partenariats, au budget, aux modalités de pilotage et de suivi, ainsi qu'à la pertinence de la partie évaluation du projet.

jeu de mise en concurrence, à retenir les acteurs dotés d'ingénierie et de moyens pour y répondre, concentrant ainsi les finances publiques sur certains territoires. Des collectivités ayant répondu à l'appel à projets ont ainsi pu faire état de leur surprise d'être retenues, à l'image du CCAS de la Ville de Wattrelos qualifiée « d'oubliée des appels à projet » par un agent de direction du CCAS. Ces territoires, qui n'anticipaient pas leur sélection, ont en effet pu également disposer de moindre capacités internes pour organiser rapidement la mise en œuvre de l'expérimentation, ce qui contribue à expliquer un déploiement plus tardif.

2. Des configurations d'expérimentation diverses, ancrées dans des réalités territoriales hétérogènes

Des TZNR qui s'inscrivent dans des contextes démographiques et socio-économiques contrastés, à l'image des territoires monographiés

Les territoires TZNR s'inscrivent dans des configurations locales très contrastées, que reflète bien l'échantillon des sept territoires monographiés, dont les profils démographiques, économiques et sociaux couvrent un spectre particulièrement large (voir annexe 6 pour d'autres caractéristiques des monographies)[12]. Ce choix délibérément contrasté offre par ailleurs un terrain d'étude riche, permettant d'apprécier la variété des stratégies de lutte contre le non-recours.

Parmi les territoires monographiés, le Conseil départemental de Haute-Garonne est le seul porteur intervenant à l'échelle d'un département ; la Communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (CCVLV) est un EPCI de 27 communes ; les 5 autres territoires sont des communes (Bourg-en-Bresse, Flers, Grigny, Saint Louis et Vannes).

Les profils sociodémographiques et géographiques sont très différents dans ces sept territoires. À une extrémité, la CCVLV compte 14 500 habitants, avec une densité de 39 habitants au kilomètre carré. L'EPCI incarne le territoire rural vieillissant dans sa forme la plus accentuée : plus de 45 % de la population a plus de 60 ans, un taux sans équivalent dans l'échantillon. Selon les interlocuteurs rencontrés, la mobilité et l'éloignement institutionnel, l'accès au numérique et ses usages, sont les enjeux dominants en matière d'accès aux droits. À l'autre extrémité, Grigny se caractérise par un profil urbain dense. Avec 16 400 habitants, la ville concentre sur un espace de moins de 5 kilomètres carrés (5 440 hab/km^2) une population à dominante jeune : près de 41 % des habitants ont moins de 25 ans, et la commune connaît une baisse régulière et marquée du nombre d'habitants (-1,5 % par an entre 2016 et 2022). Les acteurs locaux insistent sur une mobilité résidentielle intense qui fragiliserait la continuité des parcours administratifs et des droits ouverts.

12 Le choix des territoires monographiés a été effectué sur la base d'une typologie statistique de l'ensemble des TZNR, en tenant compte de leurs caractéristiques socio-démographiques, de la nature du porteur de projet, du contenu du projet déposé dans le cadre de l'AAP. Il a par ailleurs tenu compte de l'avis du comité scientifique. Tous les territoires pressentis ont donné leur accord pour participer à ces monographies.

Entre ces deux pôles, les cinq autres monographies illustrent des territoires de densité intermédiaire. Vannes (27 400 habitants) et Flers (20 900 habitants) partagent un vieillissement marqué (respectivement 33 % et environ 34 % de 60 ans et plus) mais dans des contextes très différents : Vannes est une ville-centre en légère croissance, siège d'une agglomération dynamique, où le vieillissement coexiste avec une proportion élevée de personnes seules (55 % des ménages), reflet d'une population étudiante et de seniors isolés. Flers est une petite ville normande en décroissance démographique, dont le taux de variation annuelle de la population est négatif (-0,5 %). Saint-Louis, commune réunionnaise de 54 000 habitants, se singularise par une jeunesse présente (environ 37 % de moins de 25 ans) et surtout par la prégnance des familles monoparentales, qui représentent plus d'un ménage sur quatre, soit le ratio le plus élevé de l'échantillon, loin devant Grigny (19 %) et la CCVLV (15 %). Bourg-en-Bresse et le Conseil départemental de Haute-Garonne, enfin, présentent des dynamiques démographiques positives (+0,3 % et +1,3 % par an respectivement), même si, dans le cas du département 31, cette croissance globale masque des disparités territoriales considérables entre les communes de l'aire métropolitaine toulousaine et les espaces ruraux ou périurbains fragilisés du département.

Sur le plan économique, l'échantillon dessine deux ensembles économiques nettement distincts. D'un côté, la Haute-Garonne et Vannes présentent les niveaux de vie les plus élevés de l'échantillon, avec des revenus médians par unité de consommation dépassant 27 000 euros par an, des taux d'activité supérieurs à 70 % et des taux de chômage inférieurs à 13 % (au sens de l'INSEE). Ces territoires ne sont pas exempts de fragilités — le non-recours y existe, mais sous des formes souvent moins visibles, liées à l'isolement, à la complexité administrative ou à des ruptures biographiques ponctuelles plutôt qu'à une précarité économique structurelle et massive.

À l'opposé, Saint-Louis constitue le cas du territoire le plus fragilisé de l'échantillon : avec un taux de chômage de 33,2 % et un revenu médian de 17 320 € par unité de consommation, la commune réunionnaise cumule des indicateurs économiques qui n'ont pas d'équivalent en France métropolitaine. Grigny et Flers s'en rapprochent sur le seul plan du chômage (respectivement 19,1 % et 19,3 % au sens de l'INSEE), mais avec des structures économiques différentes : Grigny souffre d'une dépendance au marché de l'emploi francilien sans en bénéficier pleinement, tandis que Flers pâtit de la désindustrialisation d'un tissu économique local longtemps ancré sur l'agroalimentaire et l'intérim. Bourg-en-Bresse occupe une position intermédiaire (taux de chômage de 15,8 %, revenu médian de 22 480 € par unité de consommation), avec un écart notable par rapport aux deux territoires les mieux dotés, qui s'explique en partie par la concentration d'une population précaire dans ses quartiers prioritaires.

Le taux d'activité offre un éclairage complémentaire : Saint-Louis et Grigny partagent les niveaux les plus bas de l'échantillon (respectivement 65,9 % et 65,0 %), ce qui signifie qu'une fraction importante des personnes en âge de travailler se trouve hors du marché de l'emploi — situation qui constitue un facteur aggravant du non-recours, les droits liés à l'activité étant précisément ceux dont l'accès est le plus conditionnel et le plus opaque.

Au niveau des caractéristiques sociales, le taux de pauvreté révèle une ligne de différenciation entre les territoires de l'échantillon. Grigny et Saint-Louis se distinguent radicalement des autres territoires : avec respectivement 44,9 % et 42 % de leur population sous le seuil de pauvreté, elles comptent parmi les communes les plus pauvres de France. Dans ces deux cas, la pauvreté n'est pas un phénomène marginal ou concentré dans quelques quartiers : elle structure l'ensemble de la vie locale, les pratiques institutionnelles et les attentes des habitants à l'égard des services publics. Flers et Bourg-en-Bresse se situent dans un registre de précarité élevée mais différenciée, avec des taux de respectivement 28 % et 25 %, significativement au-dessus de la moyenne nationale (15 %), et révélateurs d'une vulnérabilité diffuse qui touche une part substantielle de la population sans atteindre le niveau de saturation observé dans les deux communes les plus exposées.

Le Conseil départemental de Haute-Garonne (15,9 %), Vannes (15,1 %) et la CCVLV (environ 16 %) se situent, quant à eux, dans la moyenne nationale. Pour ces territoires, la question du non-recours se pose dans des termes différents : elle renvoie moins à une pauvreté de masse qu'à des situations de basculement — perte d'emploi, séparation, maladie — qui fragilisent des ménages dont le niveau de vie ne les désigne pas spontanément comme bénéficiaires de prestations sociales, et qui sont dès lors moins bien orientés vers les dispositifs existants.

La politique de la ville constitue l'un des marqueurs les plus lisibles des inégalités spatiales au sein de l'échantillon. À Grigny, 85,7 % de la population réside dans l'un des deux quartiers prioritaires de la ville — la Grande Borne et Grigny 2 — ce qui en fait l'un des territoires les plus concentrés de France métropolitaine au regard de la géographie prioritaire. Saint-Louis présente un profil également très marqué : 41,4 % des habitants vivent dans l'un de ses six QPV, répartis sur l'ensemble du territoire communal. À l'inverse, la CCVLV est un territoire rural sans QPV ni contrat de ville tandis que Vannes (11,7 %) et Bourg-en-Bresse (20 %) maintiennent des proportions significatives « en quartier prioritaire » mais moins écrasantes. Flers (29,1 %) et son contrat de ville renouvelé en 2024 illustrent le cas des petites villes où la concentration de la précarité dans les quartiers prioritaires est élevée au regard de la taille de la commune.

Le parc locatif renseigne sur un autre déterminant structurel du non-recours : l'instabilité résidentielle. Grigny présente la proportion de locataires la plus élevée de l'échantillon (71,2 %), dont près de 41 % en logement social — une configuration qui, paradoxalement, facilite certaines formes d'accès aux droits via les bailleurs sociaux, tout en amplifiant les ruptures de parcours liées à la mobilité. À l'opposé, Saint-Louis affiche le taux de locataires le plus faible (36,5 %), ce qui traduit une tradition de propriété populaire dans les DOM mais n'exclut pas des situations de précarité sévère, notamment dans l'habitat informel ou vétuste non comptabilisé dans les catégories standard.

Un pilotage de l'expérimentation majoritairement assuré par une collectivité de proximité

La nature de chaque porteur de l'expérimentation TZNR a de nombreux effets sur la configuration, les ambitions et les modalités pratiques de déploiement des actions. Comme le précise le tableau suivant, l'expérimentation TZNR est ainsi majoritairement portée par des collectivités de proximité : plus de la moitié des expérimentations sont pilotées par une commune et un quart par un EPCI.

Tableau 2 – Répartition des porteurs de projet, par type

TYPE DE PORTEUR	NOMBRE	TERRITOIRES CONCERNÉS
Communes	20	Strasbourg, Flers, Saint-Louis, Bastia, Talence, Grenoble, Paris, Bourg-en-Bresse, Lille, Vannes, Rennes, Chemillé-en-Anjou, Sainte-Rose (La Réunion), Grigny, Acoua, Pont-de-Claix, La Ricamarie, Montpellier, Marseille, Wattrelos
EPCI (communautés de communes, communautés d'agglomération, communauté urbaine, agglomération)	10	Communauté de communes du Pays de la Châtaigneraie ; Communauté de communes Vallée du Lot et du Vignoble ; Communauté de communes Piège Lauragais Malepère ; Redon Agglomération ; Communauté de communes Astarac Arros en Gascogne ; Agglopolys (CA de Blois) ; Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien ; Communauté urbaine d'Arras ; Grand Chambéry ; Communauté de communes de L'Île-Rousse-Balagne
Conseils départementaux	6	Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis (avec la Ville de Saint-Denis), Département de la Gironde, Département des Pyrénées-Atlantiques, Conseil départemental de la Haute-Garonne, Conseil départemental de la Guadeloupe, Département de Meurthe-et-Moselle
Métropoles	2	Métropole de Lyon ; Dijon Métropole
Collectivité territoriale unique	1	Collectivité territoriale de Martinique

Les conseils départementaux, bien que moins nombreux, représentent environ un TZNR sur six[13]. Leur périmètre d'intervention n'est cependant pas nécessairement plus large que celui des autres porteurs. Par exemple, le CD54 a pour sa part démarré sur cinq communes de la métropole du Grand Nancy avant d'essaimer sur quatre nouveaux territoires, le CD64 sur Pau Agglomération, et le CD33 sur le canton nord Médoc et la communauté de communes du Pays Foyen. De plus, si certains départements affichent une vocation à couvrir progressivement l'ensemble de son territoire, le déploiement effectif reste souvent partiel et inégal. En Haute-Garonne, cette ambition se heurte à des réalités territoriales très contrastées en termes de réseaux d'acteurs et de capacités de relais, qui conditionnent très différemment la possibilité d'implanter des actions

13 Cette configuration n'est pas sans conséquences sur la définition du périmètre d'action : comme le souligne le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales consacré aux initiatives du bloc communal dans le champ social et sanitaire (mars 2025), «la répartition des compétences entre commune et intercommunalité est très variable, en fonction de l'histoire des territoires, des circonstances de la formation des EPCI, des configurations politiques, des préférences locales, ainsi que des contraintes des collectivités. Il en résulte quasiment autant de réalités que de blocs communaux»

d'aller-vers selon les circonscriptions d'action sociale. On retrouve cette même logique d'intervention sur des périmètres finalement restreints, au regard de sa taille, pour la métropole du Grand Lyon (où l'expérimentation ne concerne que quelques villes de la métropole) et de Dijon métropole.

Au moment de la rédaction de ce rapport, TZNR se traduit donc dans la grande majorité des cas non par une couverture élargie du territoire des porteurs, mais par des interventions ciblées sur des zones ou des publics délimités, confirmant une orientation résolument tournée vers la proximité. L'expérimentation se distingue aussi par la fréquence des ajustements territoriaux opérés par les porteurs de projet (voir encart ci-dessous).

Des projets TZNR qui traduisent des stratégies d'intervention territoriales variées, faisant du ciblage géographique une ligne de distinction

La première ligne de distribution entre les 39 projets TZNR concerne leur périmètre géographique initial. Certains ont concentré l'action sur un ou plusieurs quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), là où d'autres ont d'emblée visé l'ensemble du territoire du porteur (commune, intercommunalité ou département). Ce choix reflète notamment une hypothèse des porteurs sur la localisation des publics à atteindre et sur l'efficacité des actions.

Le ciblage sur les QPV présente des avantages opérationnels évidents, qui renvoient à la philosophie de la géographie prioritaire. Il concentre les ressources là où le taux de pauvreté est le plus fort, bénéficie d'un écosystème partenarial souvent déjà structuré autour des instruments de la politique de la ville, et facilite les actions d'aller-vers par la connaissance fine du tissu résidentiel. Dans des communes où les QPV concentrent une fraction très élevée de la population comme à Grigny, où 85 % des habitants résident dans deux quartiers prioritaires, on aurait pu s'attendre à un ciblage concentré sur ces espaces. Or, la monographie de Grigny révèle un choix universaliste : la stratégie municipale a délibérément opté pour une approche à l'échelle de la ville entière, avec un ciblage large et relativement peu segmenté par profil de public, précisément pour ne pas réduire le non-recours aux formes les plus visibles et les plus documentées de la précarité. Le cas de Rennes confirme cette tension. Dans cette ville, l'équipe TZNR avait initialement principalement concentré ses efforts sur le QPV avant d'étendre ses actions à un quartier résidentiel non-prioritaire, illustrant une recomposition du périmètre d'intervention en cours d'expérimentation.

Le choix initial du périmètre géographique s'est en effet révélé souvent remis en discussion par les porteurs de projet. Dans la première vague de l'enquête réalisée auprès de l'ensemble des porteurs (octobre 2025), neuf territoires sur trente-neuf indiquaient avoir déjà modifié leur périmètre géographique depuis le démarrage. La deuxième vague (juin 2026) confirme et prolonge ce constat : neuf territoires supplémentaires font état d'une évolution de leur périmètre géographique depuis la première enquête, ce qui représente, sur l'ensemble de la période, un mouvement de recomposition qui touche potentiellement près de la moitié des porteurs.

Les descriptions de ces évolutions révèlent des logiques diverses, mais cohérentes : élargissement progressif de l'intervention à l'ensemble d'une agglomération après un démarrage concentré (« Nous avons procédé par étape », CIAS de Blois) ; extension à des communes rurales après une première phase urbaine (« Cette extension nous a permis d'adapter notre offre d'accompagnement aux besoins spécifiques identifiés en milieu rural », CD des Pyrénées-Atlantiques) ; ou encore essaimage à de nouveaux territoires infraterritoriaux après validation d'une première configuration (CD de Meurthe-et-Moselle et de Haute-Garonne). Cette proportion n'est pas anodine. Elle révèle une logique d'ajustement itératif, par essai, confrontation avec la réalité du terrain, reformulation, qui est constitutive de toute expérimentation sociale et particulièrement marquée dans TZNR.

Derrière un même TZNR, des co-porteurs possibles et des premiers effets d'inspiration sur des territoires voisins

Il convient de noter ici que la notion de territoire ou d'expérimentation peut se révéler trompeuse ou en tout cas simplificatrice en termes d'actions et projets réellement développés. Le nombre de « 39 territoires TZNR » présent dans ce rapport constitue ainsi davantage le nombre de porteurs institutionnels de l'expérimentation que le nombre effectif de projets locaux mis en œuvre (et ce d'autant plus que l'un des territoires, Redon Agglomération, a arrêté l'expérimentation).

En effet, derrière une même candidature ou un même porteur, peuvent coexister plusieurs projets locaux relativement autonomes, dans des territoires très distincts, notamment lorsque le portage est assuré par une collectivité de grande taille. C'est le cas de la Métropole de Lyon, où l'expérimentation se déploie sur trois territoires (7e arrondissement de Lyon et quartiers du Moulin à Vent à Vénissieux et du Mas du Taureau à Vaux-en-Velin), chacun disposant de modalités de pilotage, de partenariats et d'actions spécifiques, tandis que la Métropole assure la coordination stratégique d'ensemble. Autre configuration, le projet porté conjointement par le Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis et la Ville de Saint-Denis repose sur une architecture multi-niveau, articulant des quartiers pilotes, une coordination municipale et une fonction départementale d'appui, de capitalisation et d'essaimage à d'autres territoires, impliqués de manière officielle ou non dans la dynamique engagée. Ce cas illustre par ailleurs un effet d'entraînement plus large de l'expérimentation. La commune de Romainville, dans le département, a ainsi engagé en 2026 sa propre démarche TZNR. Ailleurs, plusieurs collectivités non lauréates manifestent un intérêt croissant pour les expérimentations au point d'envisager des actions similaires sur leur territoire.

Ainsi dans de nombreuses situations, la notion de « territoire TZNR » renvoie davantage à un cadre administratif commun qu'à un unique projet homogène et unifié, et peut masquer une grande diversité et une forte hybridation en termes de projets menés, d'acteurs impliqués, de territoires concernés, mais aussi de pilotes opérationnels ou stratégiques.

Une intensité variable du rôle des élus, entre portage politique, arbitrage, et légitimation partenariale

A ce stade du rapport, l'analyse du rôle des élus, à travers notamment des entretiens menés dans le cadre des monographies et l'enquête par questionnaire, est encore en cours. Sur les 39 TZNR, 30 porteurs indiquent un portage politique direct par un élu de la collectivité (le plus souvent adjoints au maire en charge de l'action sociale, vice-présidents d'EPCI, plus rarement maire ou président d'EPCI).

Il ressort des premières données que le rôle des élus est structuré principalement autour de trois fonctions :

➔ Une fonction de portage politique vis-à-vis du financeur (en particulier la DDETS) qui garantit la mobilisation de la collectivité dans la durée, et notamment au démarrage de l'expérimentation et dans la phase de passage à l'échelle le cas échéant.

➔ Une fonction de légitimation partenariale, notamment avec les autres collectivités impliquées et les caisses de protection sociale. En fonction des contextes, les porteurs soulignent le poids politique de l'élu pour faciliter la mobilisation des partenaires institutionnels.

➔ Une fonction d'arbitrage en cas de problème spécifique, d'éventuelle réorientation du projet ou de mise en œuvre de nouvelles actions. Ceci dépend du niveau de décentralisation et de délégation en termes de pilotage opérationnel.

Cette dernière fonction est moins fréquente. Même si le portage politique est présent, l'analyse des monographies comme de l'enquête par questionnaire suggère que la conduite effective de l'expérimentation repose dans la grande majorité des cas sur les équipes techniques. Ce pilotage essentiellement technicien correspond au mode habituel de gestion des projets financés sur appels à projets. Il soulève néanmoins une question pour la suite. Sans relais politique actif, obtenir des changements de pratiques de la part des administrations et organismes partenaires du territoire se révèle structurellement plus difficile, ce qui pourrait constituer un facteur explicatif des difficultés rencontrées par plusieurs expérimentations à intervenir sur des dimensions structurelles du non-recours.

Par ailleurs, certaines monographies mettent en lumière les effets de la stabilité politique au sein des territoires sur le portage et la mise en œuvre des expérimentations, ainsi que le rôle que peuvent jouer certains parcours personnels d'élus ayant occupé des fonctions au sein de diverses collectivités du territoire. A Vannes par exemple, le fait que le maire soit ancien travailleur social et que le vice-président du CCAS était auparavant directeur de la CPAM a facilité l'engagement politique dans l'expérimentation dès la réponse à l'AAP et a contribué à la mise en place de partenariats institutionnels.

Derrière le portage institutionnel et politique, un portage opérationnel ou un copilotage aux configurations diverses

Si la nature du porteur institutionnel principal suggère une configuration spécifique à chaque expérimentation, les choix organisationnels liés au pilotage opérationnel, voire parfois stratégique, ont une incidence majeure sur les initiatives mises en œuvre.

Dans la majorité des territoires, ce pilotage ne relève pas d'une structure *ad hoc* créé spécifiquement pour l'expérimentation (à l'image des entreprises à but d'emploi pour Territoire zéro chômeur longue durée), mais s'intègre ou s'appuie sur des infrastructures locales préexistantes. Cependant ici encore, du fait notamment d'un cadrage souple en la matière dans les instructions données aux porteurs, plusieurs configurations ont été imaginées, plus ou moins déconcentrées et externalisées. Près des deux tiers des expérimentations indiquent, dans l'enquête par questionnaire, que l'expérimentation est principalement conduite par leur collectivité, au sens du pilotage stratégique et de la responsabilité principale quant à l'avancée du projet.

Trois modalités principales se dégagent. La première est une organisation structurée autour du déploiement territorial, avec un copilotage entre le porteur principal et des collectivités, CCAS ou CIAS du territoire, voire un découpage en sous-projets avec des portages partenariaux distincts, comme à Lyon. La deuxième repose sur un large partenariat en vue d'une co-construction et d'une mise en œuvre collective des actions, particulièrement visible dans la monographie de Bourg-en-Bresse. La troisième mobilise un prestataire associatif pour assurer le copilotage ou la mise en œuvre opérationnelle, comme à Sainte-Rose ou à Marseille initialement.

Le pilotage opérationnel par les CCAS ou CIAS : entre consensus sur l'opérationnalité, et questionnements sur le changement d'échelle

Du fait de la prééminence des communes et EPCI dans les porteurs, le pilotage opérationnel relève dans de nombreux cas des CCAS et CIAS, qui occupent une place importante dans la mise en œuvre opérationnelle des expérimentations TZNR, alors même qu'ils ne pouvaient pas répondre directement à l'AAP. Plusieurs projets sont ainsi explicitement pilotés par un CCAS (Grenoble, Flers, Rennes, Bourg-en Bresse, Saint-Louis, Montpellier) ou un CIAS (Blois agglopolys, communauté de communes de l'Ile-Rousse – Balagne). Ils peuvent aussi se retrouver impliqués à d'autres titres, par exemple de pilote de sous-projets TZNR (CCAS de Lyon) ou de relais opérationnels pour des actions (comme en Haute Garonne).

Cette importance donnée aux CCAS et CIAS dans l'expérimentation nationale TZNR résonne avec la reconnaissance croissante du rôle de ces structures dans la lutte contre le non-recours dans les travaux institutionnels récents, tant du point de vue de la gestion locale des politiques sociales que de la proximité des services publics aux usagers. Elle est ainsi soulignée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

dans un récent rapport (Angotti et al. 2025) qui souligne que la clause de compétence générale des communes constitue un fondement juridique majeur pour leurs initiatives dans ces domaines. Il appelle notamment à renforcer la coordination territoriale entre les communes (et leurs CCAS), les services déconcentrés de l'État et les partenaires sociaux pour accroître l'efficacité des démarches engagées.

À l'échelle nationale, l'étude annuelle du Conseil d'État (2023) sur le « dernier kilomètre de l'action publique » souligne notamment que la capacité des services publics à atteindre leurs destinataires dépend largement de l'action de proximité. Dans ce rapport, l'attention portée aux métiers et acteurs en contact direct avec les publics fragiles (parmi lesquels figurent les services sociaux communaux) est identifiée comme un maillon essentiel mais fragilisé de la mise en œuvre de l'action publique. Cette étude appelle à penser des dispositifs qui rapprochent les services des usagers, notamment en réaffirmant l'importance de l'accueil physique et de l'accompagnement direct des personnes dans leurs démarches.

Ces travaux sont convergents sur un point clé : les CCAS, du fait de leur implantation territoriale, de leur proximité avec les habitants et de leur connaissance des situations de fragilité, constituent un acteur stratégique de la lutte contre le non-recours, à condition que leurs actions soient insérées dans des coopérations structurées avec les autres échelons institutionnels.

Le rôle accordé, dans de nombreux territoire TZNR, aux CCAS et CIAS s'inscrit dans ces recommandations et perspectives, et répond d'une logique de proximité et connaissance des besoins plus que de capacité opérationnelle à y répondre. Si les communes et EPCI ne disposent en effet que de compétences limitées en matière sociale et de prestations, elles sont ici mobilisées comme porte d'entrée et plateformes d'orientation vers les services existants. Au-delà de la connaissance des besoins qu'elle permet, la dimension de proximité permet par ailleurs un renforcement du suivi sur le long terme de publics vulnérables, permettant d'éviter des ruptures de droit, ou des situations de non-recours frictionnel.

« Je pense que c'est super parce qu'ils sont placés au cœur de la ville, premier accueil de beaucoup de monde, ils sont au relais des habitants. Oui, je pense que c'est très bien que ce soit eux, c'est très bien. Ils ont une bonne vision locale et des partenaires. [...] Je ne verrais pas une autre institution faire ça. »
Acteur jeunesse – Bourg-en-Bresse

Ces dimensions positives du rôle opérationnel des CCAS semblent faire l'objet d'un consensus relativement large au sein des territoires, notamment ceux ayant fait l'objet d'une monographie. Cependant, des questionnements ont été formulés par les interlocuteurs sur la capacité de cet acteur comme des autres acteurs de proximité à insuffler des dynamiques de changement d'échelle sur la base de l'expérimentation.

Dans la communauté de commune de la Vallée du Lot et du Vignoble par exemple, les acteurs soulignent la difficulté des CCAS (de petite taille) à se dégager du temps et à porter de l'intérêt aux instances de pilotage et de coordination, dans un temps de

travail déjà contraint. Au-delà de ces contraintes liées aux moyens, les entretiens menés interrogent la capacité des acteurs de proximité à transformer les fonctionnements institutionnels à une échelle plus large. Les perspectives d'essaimage ou de changement d'échelle semblent ainsi davantage reposer sur des structures disposant d'une capacité de coordination territoriale élargie (EPCI, départements ou métropoles) encore renforcée lorsque l'expérimentation a été directement et initialement explicitement conçue dans une logique d'essaimage départemental, comme ceci est le cas en Meurthe et Moselle ou en Haute Garonne. Les débats dans les territoires semblent ainsi moins opposer proximité et coordination que poser la question de leur articulation.

Dans certains cas comme à Saint Louis ou Flers, les acteurs locaux insistent sur la dimension d'incarnation de l'expérimentation et de ses enjeux par un ou une cadre du CCAS. En l'occurrence à Saint Louis, le directeur général des services concentre à la fois des rôles politiques, stratégiques et très opérationnelles. A Flers, la directrice du CCAS a conservé un rôle central de pilotage et de coordination de l'expérimentation, qui n'a pas reposé sur la création d'un service dédié mais sur la mobilisation et l'évolution progressive des fonctions existantes au sein du CCAS. Cette incarnation et la double dimension opérationnelle et politique portée par ces acteurs et actrices peut alors faciliter les dynamiques d'essaimage et de diffusion des actions.

L'agglomération de Redon : un territoire qui a fait le choix de quitter l'expérimentation

L'exemple de l'agglomération de Redon, qui a fait le choix de quitter l'expérimentation, illustre en partie les difficultés que peuvent rencontrer les territoires de faible taille confronté à un projet tel que celui-ci.

Le territoire a pour spécificité sa situation géographique : il est effet réparti sur trois départements, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan et la Loire-Atlantique. Cette spécificité est une première complexité pour TZNR, car elle multiplie les partenariats potentiels et les modes de fonctionnement à construire (Départements et caisses notamment).

L'agglomération a alors fait le choix de répartir le budget de l'expérimentation entre les trois départements, en décalant la consommation de ce budget dans le temps.
Les villes de Redon et de Pipriac, situés en Ille-et-Vilaine, ont débuté l'expérimentation, qui devait s'étendre à partir de fin avril 2025 à des communes des autres départements.

Par ailleurs, le territoire n'avait pas d'antériorité dans la lutte contre le non-recours et une très faible connaissance du sujet. L'expérimentation s'est déroulée jusqu'en 2025 sur les deux premières communes de l'Ille-et-Vilaine. L'extension s'est heurtée à une incertitude perçue, de la part des élus concernés, quant au déblocage des fonds.

L'engagement de déblocage des fonds pour les territoires devant rejoindre le projet début 2026 n'était pas formalisé et la réassurance portée auprès des communes concernées que les actions seraient bien financées, n'a pas suffi à convaincre les élus dans le contexte d'incertitude budgétaire national et l'absence de budget voté à cette date. Au-delà du contexte particulier de l'agglomération de Redon, cette réserve des élus à s'engager dans un projet comprenant un risque financier, même faible est symptomatique des tensions budgétaires dans laquelle s'inscrit une expérimentation comme TZNR dans des territoires de faible taille.

3. Les raisons de l'engagement dans l'expérimentation pour les porteurs de projet

Une antériorité partagée par les deux tiers des TZNR, reflet d'engagement local préexistant locaux et d'une frontière poreuse entre non-recours et accès aux droits

Pour la majorité des territoires engagés dans l'expérimentation, TZNR s'inscrit dans une continuité d'actions plutôt que dans le registre de la rupture. Près des deux tiers des porteurs déclarent en effet dans l'enquête par questionnaire avoir déjà engagé des actions en réponse au non-recours ou en faveur de l'amélioration de l'accès aux droits, avant l'ouverture de l'AAP. Cette antériorité traverse l'ensemble des catégories de porteurs puisque se trouvent, parmi les 25 territoires concernés, des Départements, des EPCI et des villes. Par ailleurs, l'antériorité des actions est pour la moitié récente (moins de 5 ans), à la faveur en particulier du Pacte des solidarités comme à Grigny ou à Saint Louis. Pour d'autres, leurs actions relèvent d'une longue antériorité formalisée mais n'ont pas toujours été qualifiées « d'actions de lutte contre le non-recours ». Bourg-en-Bresse en est illustratif, avec une action « agir ensemble pour l'accès aux droits », initiée dès 2010.

Quelles que soient les configurations et la manière de nommer les choses, des éléments préexistants ont, selon les acteurs, fréquemment servi de points d'appui pour la rédaction de leur réponse à l'AAP.

Partant de ce constat, deux éléments importants sont à relever. D'une part, cela reflète le fait que, pour certains acteurs, l'accès aux droits sociaux et la lutte contre le non-recours sont des objectifs perçus comme équivalents. Pourtant, il est utile de distinguer « non-recours » et « accès aux droits sociaux » pour déterminer sur quoi les TZNR agissent. « Le non-recours est lié aux problèmes d'accès aux prestations et services existants et effectivement mis en œuvre, autrement dit à l'accès aux droits sociaux « matérialisés » ou « concrétisés » par des politiques, alors que les difficultés d'accès aux droits sociaux peuvent par exemple concerner l'énonciation d'un droit dans un pays » (Hamel, 2009)[14].

Dit autrement, deux objectifs principaux peuvent se cacher derrière l'expression générale « d'accès aux droits sociaux » :

➔ La réduction des difficultés d'accès aux droits existants (par exemple par le rôle d'intermédiaire social entre les individus et les administrations), ce qui correspondait à l'idée de lutter contre le non-recours et en particulier d'intervenir sur les causes renvoyant à des problématiques d'accès.

14 En outre, le non-recours, et en particulier la non-demande dans ses formes volontaires, vient notamment signifier des refus ou une mise à distance d'offres qui, du point de vue de leurs destinataires, ne matérialisent pas de manière pertinente les droits sociaux qu'elles sont censées incarnées (Revil, 2021) et traduisent des revendications relatives aux choix faits par les pouvoirs publics pour matérialiser les droits sociaux et leur accès.

➔ La matérialisation des droits (par exemple en déclarant comme action TZNR un stage d'immersion professionnelle venant concrétiser le droit à l'emploi) ou l'ouverture de droits pour des personnes qui n'en seraient pas porteuses jusque-là.

Les données récoltées montrent que, dans le cadre de TZNR, l'expression « accès aux droits » peut traduire l'un ou l'autre des objectifs précités, à la fois chez les porteurs de projet mais aussi d'autres acteurs qui en sont parties prenantes. L'accès aux droits est ainsi présenté comme une mission classique pour beaucoup, en particulier pour les Départements dont cette mission s'inscrit dans les compétences de chef de file de l'action sociale ou encore pour les CCAS (au titre par exemple de leur mission de domiciliation). Dans cette perspective, certains territoires indiquent parfois des actions dont le lien au non-recours est distant et peu explicite (existence d'un accueil social et de service d'accompagnement social, de dispositifs territoriaux type France services…), mais qui, pour les porteurs, participent bien d'un objectif général d'accès aux droits sociaux.

D'autre part, l'imbrication entre TZNR et les dispositifs préexistants ou conduits en parallèle est si étroite sur certains territoires que les acteurs eux-mêmes peinent à démêler ce qui relève de l'expérimentation et ce qui existait ou se déploie par ailleurs. C'est particulièrement le cas dans les territoires qui cumulent un nombre important d'actions préalables (grandes communes ou départements dotés d'une politique formalisée d'accès aux droits, comme Rennes, Grenoble ou la Meurthe-et-Moselle), où TZNR s'insère dans un continuum d'initiatives déjà dense. Mais cette difficulté prend aussi une autre forme, plus structurelle. Sur certains territoires, TZNR ne constitue pas un projet distinct de l'action ordinaire du porteur mais s'y confond largement, que ce soit avec le Premier accueil social inconditionnel de proximité (PASIP) au CD31, avec l'activité quotidienne du CCAS à Saint-Louis ou du Centre d'action sociale de la Ville de Paris. À l'inverse, des territoires comme la CCVLV ont fait de TZNR un projet clairement identifié et distinct de leurs actions antérieures.

Cette situation pose un enjeu de lisibilité des actions menées dans le cadre de chaque expérimentation, pour l'évaluation comme pour les parties prenantes, ainsi qu'un enjeu méthodologique important pour l'identification des effets propres de l'expérimentation, par exemple sur les pratiques professionnelles. La consultation des membres du 5e collège du CNLE a notamment abordé cet enjeu (voir encart ci-dessous).

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : La difficulté à identifier les actions relevant de TZNR et à en juger les résultats

Dans le cadre de la consultation du 5e collège du CNLE sur l'expérimentation TZNR, les membres ont été invités à se renseigner sur les démarches menées sur leurs territoires, étant donné leurs implications dans des instances participatives locales (et nationales). Cette consultation a fait remonter une interrogation générale sur la lisibilité des actions TZNR, renvoyant à la difficulté de distinguer ce qui relève de l'expérimentation de ce qui relève d'actions locales déjà à l'œuvre en matière d'accès aux droits.

Un membre du 5e collège, qui a sollicité plusieurs acteurs du TZNR de sa commune, va plus loin que l'enjeu de la lisibilité, en ouvrant la piste d'une attribution rétrospective du « label TZNR » aux seules actions perçues comme ayant « marché ». Cette hypothèse lui permet d'interroger la manière dont les critères de réussite sont jugés dans l'évaluation : « La réponse [aux questions sur l'expérimentation] a un peu été : « si ça avait marché, on dit que c'est TZNR. Si ça n'a pas marché, on dit que ça ne relevait pas de ça ». Et en fait, ça biaise la réponse, parce que si on met que ce qui a fonctionné, je ne sais pas trop comment, vous, au niveau de l'évaluation vous pourrez le traiter »

Un répertoire d'actions largement préexistant, hormis sur le repérage par les données

Au global, l'expérimentation TZNR s'inscrit dans un terrain déjà balisé, étant donné la nature des actions précédemment menées sur les territoires. Ces dernières couvrent les mêmes registres que ceux promus par l'appel à projets : démarches d'aller-vers, aide administrative et numérique, interventions sur l'information et la communication des droits, organisation de relations partenariales autour de l'accès aux droits avec des acteurs institutionnels, associatifs voire des habitants, structuration de parcours usagers et services d'accompagnement social, outillage des professionnels pour améliorer l'accueil et la détection des droits, production de connaissances sur le phénomène de non-recours, ou encore structuration de guichets de proximité. En prenant ce dernier exemple, on retrouve la trace de dispositifs anciens locaux, qui ont préfigurés des premières réponses aux difficultés d'accès aux droits, comme les Maisons de services au public (devenues ensuite les espaces France Services).

Les principaux ingrédients du répertoire d'action promu par l'AAP étaient donc déjà présents. Au niveau national, TZNR apparaît ainsi moins comme une expérimentation à vocation d'innovation *stricto sensu* que comme une nouvelle strate de la sédimentation de l'action publique locale contre le non-recours, venue formaliser et rendre visible un ensemble de pratiques constituées progressivement. Pour autant, cette lecture d'ensemble ne vaut pas pour tous les territoires. L'expérimentation constitue effectivement un espace d'innovation et d'apprentissage, comme nous le verrons dans la section suivante.

Seule la dimension liée à l'échange de données n'est pas nommée dans les initiatives préexistantes, ou alors pour souligner l'impossibilité par le passé d'avoir pu avancer, faute de cadre légal favorable. C'est le cas d'un des trois TZNR « historiques », celui porté par la Ville de Paris, qui avait fait de l'échange de données un axe central initialement. Cet élément permet de comprendre les attentes fortes qui entourent l'échange de données, tant du côté des porteurs de projet que des partenaires nationaux de TZNR.

Des usages stratégiques de l'AAP différenciés selon les profils de territoires

Pour les territoires ayant déjà engagé des actions contre le non-recours, l'expérimentation TZNR est apparue moins comme une rupture que comme une opportunité de formalisation et d'amplification de ce qui existait déjà, dans une logique souvent qualifiée par les porteurs « d'accélérateur ». Ces effets attendus et observés dans de nombreux cas sont d'autant plus soulignés lorsque leurs actions étaient, avant TZNR, peu lisibles, éclatées, sans coordination, avec des dynamiques de coopération peu formalisées. L'AAP a ainsi été mobilisé pour conforter des démarches existantes et leur donner un cadre, pour mettre en cohérence et coordonner des actions jusqu'alors dispersées, pour élargir et renforcer les dynamiques partenariales (notamment avec les organismes de protection sociale) et pour obtenir des moyens permettant de toucher davantage de personnes. La dimension partenariale est celle qui revient de façon la plus constante dans les réponses, avec des registres très différents couvrant l'ouverture à de nouveaux acteurs, l'identification d'objectifs communs, l'organisation de groupes de travail, l'augmentation des temps de rencontre ou encore la mise en place de modalités de contact avec les caisses de protection sociale.

« L'expérimentation TZNR a permis de structurer et d'élargir des actions déjà amorcées, en les ancrant dans une démarche globale [...]. Cette action est devenue plus lisible, plus coordonnée, avec une finalité explicite réduire le non-recours. »
Réponse enquête par questionnaire
Communauté de Communes Astarac Arros en Gascogne

Pour les douze collectivités n'ayant pas engagé d'actions avant l'expérimentation, les raisons de la réponse à l'AAP sont d'une autre nature. Elles ont en commun pour la majorité d'entre elles de souligner un contexte social de forte pauvreté et de fortes inégalités territoriales, avec des quartiers qui concentrent des difficultés socioéconomiques. Plusieurs d'entre elles inscrivent leur candidature dans la suite de diagnostics sociaux, élaborés dans le cadre de l'Analyse des besoins sociaux ou de la contractualisation de politiques publiques. Dans ce contexte, TZNR est considéré comme une opportunité pour intégrer le non-recours dans leurs politiques de solidarité et pour impulser une dynamique partenariale. Une attente très forte est exprimée autour des pratiques d'aller-vers.

« Strasbourg est une ville marquée par un taux de pauvreté élevé (26 %) et par de très fortes inégalités sociales et territoriales (en termes de revenus, de niveaux de formation, d'accès à l'emploi, d'état de santé...). À travers cette réponse, notre collectivité voyait l'opportunité de :
- Faire de la lutte contre le non-recours une priorité et une politique structurante de la collectivité
- Contribuer à la lutte contre la pauvreté
- Poser un cadre de travail partenarial permettant d'aborder collectivement les enjeux d'aide dans les démarches administratives, très présente dans l'activité des intervenants sociaux
- Faciliter un pas de côté et une évolution des pratiques, développer l'aller-vers. »
Réponse enquête par questionnaire Ville de Strasbourg

Deux communautés de communes replacent explicitement l'AAP dans une dynamique plus générale de transfert de compétences sociales des communes vers les EPCI, l'accès aux droits permettant de renforcer ou d'incarner une action sociale dite d'intérêt communautaire. Si ces cas sont peu nombreux au sein des expérimentations TZNR, ils reflètent une volonté de « légitimation de l'intercommunalité sociale » (Okbani, Honta, 2019) dans un contexte de compétences obligatoires faibles en la matière et de montée en charge lente et hétérogène de cet acteur sur l'action sociale (Angotti et al., 2025). La monographie de la CC VLV en est l'illustration, la réponse à l'AAP ayant été perçue comme une modalité de création d'un service social intercommunal avec le recrutement d'une coordinatrice et d'un médiateur d'accès aux droits. TZNR est ainsi décrit comme « *une rampe de lancement pour préfigurer la politique sociale communautaire* ».

Enfin, une troisième logique d'engagement traverse l'ensemble des territoires, qu'ils aient ou non des actions préexistantes. L'AAP TZNR a été mobilisé comme un « *laboratoire d'essai* », c'est-à-dire comme une opportunité pour tenter des modalités d'action que les porteurs n'auraient pas pu expérimenter sans ce cadre national. Plusieurs porteurs indiquent en particulier s'être saisis de l'expérimentation pour agir davantage sur les pratiques professionnelles des agents de leur collectivité et des structures partenaires, en outillant les professionnels de différentes manières. Cette logique de test est transversale à plusieurs axes, que ce soit l'aller-vers ou l'échange de données, et elle a été dès le départ souvent pensée dans une logique d'ajustement itératif, avec l'idée que les modalités d'intervention seraient amenées à évoluer en cours de route, au gré des résultats obtenus, des expériences menées sur d'autres territoires ou des propositions émanant des partenaires. Le cadre expérimental a ainsi fourni une ressource de légitimité pour tenter des démarches qui n'auraient pas eu les financements possibles ou qui auraient rencontré plus de réticences institutionnelles sans l'adossement à un dispositif national expérimental. La communauté apprenante nationale prolonge cette logique au-delà de chaque territoire. Pour plusieurs porteurs, TZNR est aussi l'occasion de s'inscrire dans une dynamique collective de capitalisation sur ce qui fonctionne, en bénéficiant d'espaces d'échange inhabituels entre territoires sur la question du non-recours.

« Le dispositif TZNR permet de mieux comprendre les situations de non-recours et les freins associés. L'expérimentation joue également un rôle de levier, en renforçant la régularité et l'amplification des actions déjà existantes, tout en contribuant à la structuration de nouvelles initiatives. »
Réponse enquête par questionnaire CCAS de Rennes

L'expérimentation TZNR : entre objectifs de lutte contre le non-recours et de transformation professionnelle et/ou organisationnelle

Les réponses à l'enquête par questionnaire révèlent que la lutte contre le non-recours n'est pas, pour la grande majorité des porteurs, le seul objectif de l'expérimentation TZNR. À la question de savoir si leurs actions visaient d'autres objectifs au-delà des axes de l'AAP, près des trois quarts des répondants indiquent oui. Les objectifs mentionnés couvrent des registres très différents : lutter contre l'isolement social, renforcer la cohésion sociale et le lien territorial, questionner les pratiques du travail social, redonner du sens au travail, créer une nouvelle relation usager-administration, ou encore structurer une offre de service public plus cohérente sur le territoire.

« En tant que directrice de la Solidarité nouvellement nommée, j'y ai vu l'opportunité de faire évoluer les pratiques de mon équipe, de travailler hors les murs du CCAS et d'impulser une dynamique partenariale plus forte sur le territoire. Les élus étant partants et les partenaires sollicités ont répondu positivement très rapidement pour co-construire la réponse à l'appel à projet. »
Réponse enquête par questionnaire CCAS de Flers

Ces éléments invitent moins à opposer deux conceptions des finalités de l'expérimentation qu'à s'interroger sur la théorie du changement que les porteurs mobilisent, de façon explicite ou implicite. La grande majorité d'entre eux combinent des objectifs directement orientés vers les publics (détecter, informer, accompagner, ouvrir des droits) et des objectifs portant sur les pratiques professionnelles et les conditions organisationnelles qui permettront d'y arriver. Ces deux registres ne sont pas contradictoires (la transformation des pratiques peut constituer des conditions à la réduction du non-recours, même lorsque ce lien n'est pas explicitement formalisé par les acteurs eux-mêmes). De plus, la littérature montre que cette tension entre objectifs orientés vers les publics et objectifs organisationnels n'est pas propre à TZNR. L'objectif d'accès aux droits a pu s'estomper au profit d'objectifs organisationnels dans le cadre de l'accueil social inconditionnel de proximité (Rode, 2019) et l'hétérogénéité des objectifs poursuivis par les acteurs a été identifiée comme un facteur explicatif des difficultés rencontrées lors de l'expérimentation du RSA (Allègre, 2008).

À ce stade de la collecte de données, il n'est pas encore possible de se prononcer sur la place respective qu'occupent, dans la conduite effective des actions, l'objectif de lutte contre le non-recours et les objectifs organisationnels. La diversité des actions engagées par les territoires, documentée dans la partie 3 de ce rapport, reflète en tout cas la pluralité des conceptions de ce que TZNR doit produire. C'est précisément l'un des enjeux du rapport final que d'examiner si des évolutions organisationnelles réalisées sans que la réduction du non-recours soit l'horizon explicite des acteurs produisent néanmoins des effets sur celui-ci. Le fait que le non-recours ne soit pas toujours l'objectif premier constitue un résultat intermédiaire en soi, qui sera pris en compte dans l'ajustement des outils évaluatifs.

Les enseignements de la partie 1

À ce stade de l'évaluation nous pouvons identifier cinq premiers éléments issus de cette partie 1, qui demanderont à être confirmés ou consolidés dans le rapport final.

1/ L'appel à projets, conçu de manière délibérément ouverte dans ses attendus, ses modalités de sélection et la définition même du non-recours, a produit une très forte diversité de projets TZNR, que ce soit dans leurs porteurs, leurs périmètres partenariaux, leurs financements, leurs orientations ou leur ciblage géographique. Cette diversité entre en tension avec l'ambition initiale de l'expérimentation, qui visait un nombre resserré de territoires permettant la comparaison et la généralisation des actions. L'ouverture à 39 territoires, avec une faible prescription au démarrage, a éloigné l'expérimentation de cet objectif initial. Elle constitue pour l'évaluation une contrainte, dans la mesure où elle peut rendre difficile toute comparaison directe entre territoires. Elle est aussi une richesse car elle permet d'obtenir des résultats sur des territoires de caractéristiques très variées. Le rapport final s'attachera à analyser dans quelle mesure il est possible de rattacher les résultats obtenus à la fois à la nature des actions conduites et au type de territoires.

2/ Très variées, les caractéristiques socio-démographiques des territoires de l'expérimentation démontrent une première réussite de l'appel à projets initial : avoir su mobiliser des territoires hétérogènes à tous niveaux autour d'un objectif commun et d'une culture commune en construction, localement et nationalement, via notamment la communauté apprenante.

3/ Cette variété se trouve également, comme détaillé plus bas, dans les axes retenus et la typologie des projets développés (dans leurs portage, périmètres d'acteurs, financement, orientations, ciblage géographique...). Ceci semble aller dans le sens d'une adaptation des projets aux réalités du territoire, plus qu'un « placage » de solutions préétablies au niveau national. Ceci est lié en partie à la nature des porteurs, en majorité des collectivités locales de proximité s'appuyant sur des services en prise directe et continue avec les populations (CCAS, CIAS) notamment.

4/ Cette grande hétérogénéité (tant dans les profils de territoires que dans leur antériorité en matière de lutte contre le non-recours), ainsi que la grande liberté laissée aux territoires dans la définition de leur propre expérimentation, laissent davantage penser à logique d'incubation que d'expérimentation entraînant des innovations au sens strict.

5/ Autre signe d'ancrage territorial, la plupart des projets alimentent ou s'articulent à d'autres dynamiques ou cadres d'actions, démontrant une cohérence externe des expérimentations, et une volonté de mise en synergie des actions et des moyens mis en œuvre. Dans la plupart des cas, l'objectif de lutte contre le non-recours coexiste donc avec d'autres objectifs liés par exemple au développement social des territoires concernés.

Partie 2.
La phase de mise en place des expérimentations TZNR

La partie 2 porte sur la phase de mise en place des expérimentations, à travers deux points d'entrées. Elle examine d'abord la place du diagnostic et la définition des objectifs au démarrage. Elle analyse ensuite les temporalités très différenciées du déploiement, en identifiant les facteurs qui ont facilité ou freiné la mise en œuvre selon les territoires. Documenter ces conditions initiales est un préalable au jugement évaluatif, dans la mesure où sans état de référence sur ce qui était prévu et dans quelles conditions, il est structurellement difficile d'apprécier ce qui a effectivement été réalisé et d'interpréter les écarts observés.

1. Des diagnostics initiaux plutôt rares, contribuant à nourrir un certain flou autour des objectifs des expérimentations

Une place variable du diagnostic dans l'entrée en expérimentation, avec une entrée spécifique sur le non-recours peu fréquente

Concernant le diagnostic dans la mise en place des expérimentations, les données recueillies mettent en avant une disparité de situations. En effet, au démarrage des expérimentations, 15 territoires déclarent avoir réalisé un diagnostic territorial en appui à TZNR, tandis que 7 s'appuient sur un diagnostic conduit avant TZNR et 6 indiquent en prévoir un. À l'inverse, 11 territoires ne font état d'aucune démarche de ce type. Le croisement avec la réalité des actions produites telles que décrites dans les tableaux de bord indique que seul 1 des 6 territoires ayant prévu un diagnostic en a en effet réalisé un. Ce sont donc au total 24 territoires, soit une forte majorité, qui n'ont pas réalisé de démarches de diagnostic pour définir un plan d'actions de lutte contre le non-recours.

Ce ne sont pas les porteurs pour lesquels TZNR constitue une première initiative sur le non-recours qui ont le plus fréquemment réalisé un diagnostic, contrairement à ce qu'on aurait pu attendre (avec l'hypothèse de l'usage d'un diagnostic pour identifier les spécificités locales sur le phénomène et d'initier une acculturation des acteurs). Parmi les 12 porteurs sans antériorité d'actions dédiées, 4 seulement ont conduit un diagnostic depuis le lancement, contre 11 parmi les 24 porteurs disposant d'une antériorité. Cette tendance s'explique en partie par le fait que plusieurs porteurs ayant une antériorité s'appuient sur un diagnostic réalisé avant l'expérimentation, ce qui réduit mécaniquement le recours à une nouvelle démarche (Lyon, Lille, Gironde…).

La réalisation d'un diagnostic varie également selon la nature de l'institution porteuse. Les communes et villes sont nettement les plus nombreuses à en avoir conduit un, suivies des EPCI. A l'inverse, aucun Conseil départemental ne déclare avoir réalisé de diagnostic dans le cadre de TZNR, s'appuyant soit sur des diagnostics antérieurs, soit n'en mentionnant aucun.

Sur les méthodes employées, la moitié des diagnostics a été conduite en interne par les collectivités, tandis que l'autre moitié a fait appel à des ressources extérieures, qu'il s'agisse de cabinets d'étude, d'associations, d'équipes de recherche ou d'étudiants. Plusieurs démarches sont décrites comme partenariales dans leur pilotage ou dans le recueil des données. La méthode par questionnaire auprès d'habitants est la plus fréquemment citée, mais d'autres approches sont mobilisées comme les entretiens avec des professionnels, l'observation, la revue de littérature ou des échanges au sein de groupes de travail.

Les réponses à l'enquête par questionnaire auprès des porteurs d'expérimentation ne permettent pas toujours de saisir précisément le contenu des diagnostics réalisés. Là où des diagnostics préexistaient, ils relèvent généralement de cadres larges, tels que les Pactes locaux des solidarités, les Conventions territoriales globales ou de démarches d'observation comme les Analyses des besoins sociaux. Le non-recours semble être plutôt une thématique parmi d'autres, dans des approches sociodémographiques générales. Dans ce contexte, les diagnostics portant spécifiquement sur le non-recours concernent seulement une dizaine d'expérimentations TZNR, au total. Ils visent très majoritairement à analyser les causes du non-recours, qualitativement ou quantitativement (comme dans le diagnostic du Pays de la Châtaigneraie ou dans les baromètres du non-recours à Arras, Montpellier et Blois).

Une absence d'objectifs chiffrés de réduction du non-recours, révélatrice d'une tension non arbitrée entre action à grande échelle et intervention de proximité

L'absence ou la généralité des diagnostics décrite précédemment a une conséquence directe : très peu de territoires TZNR ont pu s'appuyer sur une base de référence pour définir des objectifs chiffrés de réduction des situations de non-recours. Au-delà des difficultés méthodologiques à produire des statistiques sur le non-recours (Marc et al., 2022), cette absence d'objectifs chiffrés relève souvent d'un impensé, c'est-à-dire d'une question qui n'a pas été posée collectivement entre partenaires, ni au moment de la candidature ni dans les premiers temps de la mise en œuvre. Cela peut aussi expliquer qu'il n'y ait pas toujours de définition claire de ce que recouvre le non-recours pour les acteurs. À Vannes, un partenaire de TZNR le formule directement, pour qui le diagnostic disponible est trop général pour éclairer l'action, et la tendance du secteur social à éviter les objectifs chiffrés alimenterait cette incertitude. Cette même interlocutrice prend soin de préciser que cette absence ne saurait devenir un critère de jugement *a posteriori*, les financeurs eux-mêmes n'ayant pas fixé d'objectifs quantifiés au départ, et retourner ce manque contre les porteurs de projet constituerait selon elle une « rupture de contrat de confiance ». Au CD31, le cadrage par les services, lors de la phase antérieure à l'expérimentation (design de services), s'est fait autour des causes individuelles du non-recours. Il a orienté naturellement vers l'aller-vers comme réponse évidente, sans que la question du volume de personnes à atteindre soit posée. Cette logique a pu être observée dans deux séances de sensibilisation-formation des professionnels à l'aller-vers, où aucun temps n'est consacré aux objectifs qui leur sont assignés en matière de détection ou de personnes à atteindre.

À Bourg-en-Bresse, la démarche de diagnostic partagé donne à voir un mécanisme qui explique en partie pourquoi la question des objectifs chiffrés n'a pas été posée. Cette phase au démarrage de l'expérimentation avait en effet principalement une vocation intégrative. Les porteurs ont fait le choix de maintenir un cadrage délibérément large du non-recours, pour «embarquer» le plus grand nombre d'acteurs dans la démarche. Cela relève de ce que la littérature sur la mise à l'agenda public désigne comme une extension de cadre (Boussaguet, 2009). Il s'agit d'élargir les soutiens en agrégeant à une revendication initiale d'autres thèmes susceptibles de mobiliser des acteurs aux intérêts hétérogènes.

« L'enjeu a plus été, en tout cas, de mon point de vue, de... mobiliser assez largement sur la question du non-recours, l'amélioration de l'accès aux droits, etc., plus qu'une analyse, j'allais dire, un peu scientifique, et une décision un peu précise d'un diagnostic. Je ne parle pas des diagnostics, mais des éléments de l'état des lieux oui. »
Prestataire expérimentation TZNR Bourg-en-Bresse

Ce faisant, le non-recours devient une catégorie suffisamment plastique (Rode, 2009 ; Revil, 2014) pour que chacun puisse y projeter ses propres enjeux, au détriment d'une définition précise du problème et de ses cibles. La contrepartie analytique de cette stratégie de mobilisation est donc directement l'absence d'objectifs partagés et quantifiés. Un partenaire associatif présent dans l'expérimentation à Bourg-en-Bresse décrit d'ailleurs cette situation en pointant la difficulté à identifier comment le projet allait « aller chercher ceux qu'on ne connaît pas », et soulignant que les réponses apportées lui semblaient insuffisantes face à l'ampleur du phénomène.

Cette absence d'objectifs chiffrés laisse coexister sans les confronter deux conceptions très différentes de ce que TZNR doit produire. D'un côté, plusieurs acteurs, comme certains interlocuteurs des organismes de protection sociale, attendent une action à grande échelle. De l'autre, les porteurs de projet et une partie des partenaires conçoivent TZNR comme une intervention de proximité sur des situations résiduelles, non couvertes par les dispositifs existants. Cette conception peut apparaître contradictoire avec la mise en avant, au démarrage des expérimentations, des statistiques nationales sur l'ampleur du non-recours, qui ont contribué à mobiliser les partenaires autour du projet tout en créant des attentes que l'action locale à petite échelle ne peut structurellement pas satisfaire. La tension entre ces deux conceptions est d'autant plus vive qu'elle n'a pas été arbitrée au départ. Sans objectifs chiffrés partagés ni définition claire de ce que recouvre le non-recours, chaque partie peut être amenée à juger les résultats à l'aune de critères qui n'avaient pas été discutés collectivement, ce qui fragilise la capacité à rendre compte de l'expérimentation et alimente des incompréhensions.

2. Des temporalités de mise en place des expérimentations très différenciées

Une expérimentation en perpétuelle recomposition, aux avancements contrastés

La lecture de l'état d'avancement des 39 expérimentations est complexifiée par deux facteurs cumulés : le premier tient à l'organisation de l'expérimentation en deux vagues, le deuxième tient à l'évolution permanente de l'évolution des projets.

L'expérimentation et le processus de conventionnement ont d'abord été organisés en deux vagues successives. Onze territoires ont démarré leurs actions à l'été 2023 tandis que vingt-huit ont rejoint l'expérimentation au cours du premier semestre 2024. Cette différence de dix-huit mois dans les calendriers de lancement entraîne mécaniquement des niveaux de maturité et des stades de réalisation très inégaux au moment de la rédaction du présent rapport. Les enquêtes menées auprès de l'ensemble des territoires ont permis d'identifier qu'en octobre 2025, les deux tiers des TZNR en étaient au stade du test d'actions à petites échelles, signe que l'essentiel des projets était encore en phase d'exploration et d'amorçage. En juin 2026, la photographie a substantiellement changé : 31 territoires sur 38 (82 %) se décrivent en pleine mise en œuvre des actions, et 26 (68 %) ont simultanément entamé une phase d'analyse des résultats. Mais cette apparente convergence masque des situations encore très contrastées : quatre porteurs se trouvent toujours en phase de diagnostic ou de définition des réponses à mi-2026 (ils correspondent nécessairement à des territoires de la deuxième vague dont le démarrage effectif a été particulièrement tardif), tandis que dix-neuf territoires cumulent déjà les stades d'évolution et de préparation des suites, profil caractéristique des porteurs de la première vague en phase de sortie.

Tableau 3 – Stade d'avancement des expérimentations en juin 2026

STADE D'AVANCEMENT (ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE, VAGUE 2)	NOMBRE DE TERRITOIRES	%
De diagnostic (identification des besoins et acteurs)	4	11 %
De définition des réponses (choix des actions)	4	11 %
De mise en œuvre des actions	31	82 %
D'évolution de l'expérimentation (abandons/ajouts)	19	50 %
D'analyse des résultats et de l'impact	26	68 %
De préparation des suites de l'expérimentation	29	76 %

Lecture : les stades ne sont pas mutuellement exclusifs, un même territoire peut en cocher plusieurs simultanément (par ex, 14 (soit 37 %) territoires cochent 3 stades 10 territoires (26 %) en cochent 5, et 2 en cochent 6.

La temporalité de trois ans et l'incertitude sur les suites de l'expérimentation

La durée de trois ans fixée par la loi 3DS avait été perçue, lors de la conception de l'AAP, comme sensiblement plus confortable que les appels à projets annuels habituels. Le bilan des acteurs locaux, au terme de deux années d'expérimentation, est nettement plus nuancé. Pour une grande partie des territoires, il a fallu entre douze et dix-huit mois avant que les premières actions soient effectivement opérationnelles. Ce délai a été par exemple absorbé par la phase de mise en place de la gouvernance, de constitution des équipes, de formalisation des partenariats et de formation des professionnels. L'ensemble de ces étapes préalables contraignent mécaniquement la durée utile de l'expérimentation.

Cette dynamique temporelle est exprimée par plusieurs porteurs lors de la deuxième vague de l'enquête par questionnaire, en juin 2026. La commune de Chemillé-en-Anjou, dont la montée en charge a été l'une des plus progressives de l'échantillon, la décrit récemment dans les termes suivants : « *L'expérimentation sous son format 'actions concrètes' prend forme pour nous cette année. La première année nous a permis de former, de nouer un collectif solide et capable de mettre en œuvre des actions au-delà de l'expérimentation TZNR et de sa temporalité. Nous avons pris le temps de travailler sur de l'invisible : formation et sensibilisation des agents et des professionnels du territoire, mise en œuvre des prérequis pour une véritable participation des habitants, interconnaissance des acteurs [...]. 2026 nous permet d'expérimenter des actions concrètes et élaborées collectivement*. » Ce témoignage illustre une trajectoire qui se retrouve dans plusieurs projets : une première année de travail « invisible » et nécessaire, une deuxième année d'expérimentation des outils, et une troisième année de mise en œuvre effective (là où les effets commencent à être perceptibles). À Vannes, le CCAS disposant pourtant d'un plan d'action formalisé en amont, la même séquence est observée et son porteur formule explicitement la conclusion qui en découle : « L'*année 1 est une année permettant de fédérer les acteurs et d'identifier les besoins ; l'année 2, une année d'expérimentation des outils et des actions ; l'année 3, une année de mise en œuvre et de sélection des actions pertinentes... ce qui nécessiterait une année supplémentaire pour asseoir les actions et réfléchir à la capitalisation sur le territoire avec les acteurs.*»

Cette compression de la durée utile de l'expérimentation produit un double effet. D'une part, elle place les acteurs «au milieu du gué» au moment précis où les dynamiques partenariales et les pratiques professionnelles commencent à évoluer. Plusieurs porteurs expriment la frustration de voir se stabiliser des coopérations qu'ils n'auront pas le temps de consolider avant la fin du financement. À Bourg-en-Bresse, le Bilan 2025 relève que « *le plan d'action est assez important, tout ne pourra pas être mis en œuvre dans le délai de l'expérimentation* ». À Grigny, on relève une dynamique partenariale en pleine construction au moment où les équipes doivent commencer à penser à la sortie.

D'autre part, et comme le confirment les deux vagues de l'enquête par questionnaire, l'inquiétude sur les suites s'installe très tôt dans le cycle de l'expérimentation. Cette inquiétude tient d'abord à la conception même de l'AAP et à son pilotage. Les suites éventuelles de l'expérimentation, qu'il s'agisse d'une reconduction du

financement, d'une dissémination des actions vers d'autres territoires ou d'un appui à la consolidation des dynamiques locales engagées, n'ont pas fait l'objet de communications aux porteurs de projet, qui restent dans l'incertitude quant à l'avenir des actions engagées. Elle s'inscrit ensuite dans un contexte de finances publiques locales sous contrainte croissante, qui pèse directement sur la capacité des territoires à pérenniser les actions sans financement dédié. Les Départements font face à un effet de ciseaux entre des recettes en baisse et des dépenses en hausse (Départements de France, 2025). Les CCAS, qui constituent une part significative des porteurs de projet TZNR, sont dans une situation comparable. Selon une enquête nationale de l'Unccas conduite en octobre 2025 auprès de 274 structures, 71 % ont augmenté leur budget depuis 2020, dont un tiers de plus de 20 %, tandis que 62 % dépendent majoritairement de la subvention communale (UNCCAS, 2025).

« À ce stade de l'expérimentation, nous savons ce qui fonctionne ou non, nous avons installé nos méthodes, évacuées celles qui fonctionnent moins, développer et renforcer celles qui fonctionnent plus. Le partenariat est installé sur Blois et commence tout juste à s e développer sur l'agglomération. TZNR a trouvé sa légitimité. Le public est habitué à rencontrer des services publics sur leur lieu de vie. 3 ans nous apparaissent finalement excessivement courts pour assoir et consolider notre projet. Nous ne serons pas en mesure de poursuivre nos actions si nous ne trouvons pas de financement complémentaire pour les postes, notamment de médiatrices ce qui est très frustrant.

Un projet tel que celui que nous avons engagé n'aura pas une mesure d'impact forte dans la mesure où nous avons eu besoin de 9 mois pour structurer le projet, faire le recrutement, développer les actions prioritaires, 12 mois pour développer toutes les méthodes d'aller-vers sans ciblage, en parallèle travailler notre partenariat pour étendre notre champ d'action sur du croisement de données afin de mieux cibler nos actions. Nous venons tout juste (avril 2026) de signer une convention avec la CPAM pour nous permettre d'avoir accès à un 1er listing « trié» de personnes sans complémentaire santé relié à leur compte Ameli et pour aller à la rencontre de ces personnes. Nous manquons de temps pour assoir ces pratiques et les valoriser auprès d'autres partenaires. Le temps qu'il manque pourrait être utilisé à la recherche de financement pour pérenniser les postes de médiatrices, chargée de projet, chargée de communication que la collectivité ne pourra pas assumer. »
Réponse enquête par questionnaire vague 2

La question des temporalités croisées est enfin au cœur de la compréhension des écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été réalisé. Le temps politique (cycle électoral, agenda des élus, changements de majorité), le temps administratif (procédures de recrutement, formalisation des marchés et des conventions, obtention des autorisations réglementaires pour l'échange de données) et le temps partenarial (aligner les agendas des caisses nationales, des associations, des services de l'État déconcentré) obéissent à des logiques très différentes. À Saint-Louis, on note que les adaptations nécessaires à la mise en place de la loi plein emploi et à la transformation de Pôle emploi en France Travail ont engendré des ajustements dans les pratiques partenariales locales

qui ont ralenti certaines actions initialement planifiées. C'est également le sens du témoignage de Vannes, qui souligne qu'un poste dédié de référent accès aux droits est *« essentiel pour soutenir les actions et la dynamique partenariale »*, mais que la question de sa pérennisation au-delà de 2026 conditionne désormais l'ensemble des perspectives du projet.

Les facteurs favorisant le déploiement : des conditions de réussite identifiées et convergentes, dont la combinaison semble faciliter un déploiement efficace

Les relations partenariales préexistantes constituent le premier facteur favorisant le déploiement des expérimentations. Dans les territoires où des coopérations institutionnelles existaient avant TZNR, même informelles, la phase de mise en place a été nettement plus rapide. À Grigny, l'ancrage de l'expérimentation dans la stratégie pauvreté municipale antérieure a permis de mobiliser un réseau partenarial déjà constitué autour d'une ambition commune. À Bourg-en-Bresse, les acteurs soulignent que TZNR a pu « *s'appuyer sur une culture de coopération interinstitutionnelle préexistante* », même si celle-ci a aussi introduit des attentes difficiles à gérer en matière de gouvernance. À Flers, à l'inverse, la quasi-absence de réseau formalisé préexistant a rendu le démarrage plus difficile, mais a aussi donné à TZNR son caractère fondateur pour certaines coopérations (comme l'indique le représentant de la CAF de l'Orne : « *je ne travaillais pas avec le CCAS avant TZNR* »).

L'existence de documents de programmation permettant l'inscription de TZNR dans une dynamique plus large constitue un second facteur déterminant. Un nombre significatif de porteurs ont inscrit leur candidature dans le prolongement d'un cadre programmatique existant, selon quatre configurations principales :

➔ TZNR comme action constitutive d'un contrat de ville (Flers, Grigny et dans une certaine mesure Bourg-en-Bresse)

➔ TZNR comme volet opérationnel d'une Convention Territoriale Globale (CTG) pilotée par la CAF

➔ TZNR comme axe d'un projet social de territoire ou d'un plan pauvreté local (Saint-Louis, Haute-Garonne)

➔ dans le cadre de la déclinaison du Pacte des solidarités (Seine Saint-Denis, Grigny).

Ces inscriptions offrent plusieurs avantages décisifs. Elles facilitent la mise en place des expérimentations en offrant des instances préexistantes et des ressources sur lesquelles s'appuyer. De plus, elles favorisent l'engagement des partenaires, qui retrouvent dans TZNR un prolongement de leurs engagements antérieurs. Elles permettent la mobilisation d'un tour de table et d'instances de gouvernance déjà rodés ainsi que la démultiplication des financements, TZNR venant abonder des actions déjà inscrites dans d'autres dispositifs. Enfin, elles offrent une meilleure visibilité sur

la pluri-annualité, qui facilite la pérennisation des pratiques au-delà de la durée de l'expérimentation. Les monographies confirment que les territoires les mieux dotés en ingénierie programmatique (Grigny, Haute-Garonne, Saint-Louis) sont aussi ceux qui ont déployé le plus rapidement leurs actions et qui ont le mieux articulé TZNR avec les dispositifs environnants.

Dans un registre proche, d'autres expérimentations locales qui touchent à l'accès aux droits ou au non-recours ont favorisé le déploiement de TZNR. On identifie au travers de l'enquête par questionnaire que 19 territoires sur 38 (50 %) sont concernés par au moins une autre expérimentation locale. Parmi eux, 9 indiquent que ces initiatives ont eu un effet positif sur leur TZNR.

Tableau 4 – Expérimentations locales ayant interagi avec TZNR

EXPÉRIMENTATIONS LOCALES AYANT INTERAGI AVEC TZNR		
Territoires concernés par d'autres expérimentations	19/38	50 %
Territoires pour lesquels ces initiatives ont eu un effet	9/19	47 % de ceux concernés

Les territoires documentent les effets de ces initiatives croisées sur l'expérimentation TZNR :

Tableau 5 – Modes d'interactions avec TZNR

EXPÉRIMENTATION	MODE D'INTERACTION AVEC TZNR	TERRITOIRES CONCERNÉS
Territoire zéro chômeur de longue durée (TZCLD)	Partage des outils d'aller-vers (« cafés des droits» inspirés des « cafés chouquettes » TZCLD) ; actions communes sur les droits des volontaires	Rennes, Paris
Cité éducative	Actions de permanences dans les écoles (action la plus productive à Rennes en termes de personnes en NR rencontrées) ; repérage commun des familles en QPV	Grigny, Rennes, Saint-Louis
Offre de repérage et de remobilisation (O2R, ex-SPIE — Service Public de l'Insertion et de l'Emploi)	Formation d'agents orienteurs dans les mairies ; identification de référents partenaires ; coordination des parcours	Île Rousse, Blois
Stratégie locale de prévention et de lutte contre la pauvreté	Cadre politique et opérationnel facilitant la mobilisation des partenaires institutionnels ; inscription de TZNR dans une dynamique préexistante	Grigny
Campus zéro non-recours (Université Paris 8)	Formation sur les droits des étudiants ; actions co-portées	Seine-Saint-Denis

Ces données nuancent l'idée reçue d'un «millefeuille» de dispositifs difficiles à articuler : dans la majorité des cas où une autre expérimentation est présente, elle semble avoir fonctionné comme un levier de déploiement, en ouvrant des accès à des publics difficilement atteignables (dans les écoles, via les entreprises à but d'emploi, via les parcours d'insertion) ou en fournissant une infrastructure partenariale que TZNR n'avait pas eu le temps de construire.

Le soutien politique et la légitimité de l'élu porteur constituent un troisième facteur. Neuf territoires sur trente-neuf indiquent, dans la vague 1 de l'enquête par questionnaire, une absence de portage politique identifié. Là où ce portage est fort et visible (comme à Saint-Louis (maire présentant TZNR lors des CoPil), à Grigny (co-présidence élue), la mobilisation des partenaires institutionnels est sensiblement facilitée. Ce portage politique a aussi un rôle direct dans la pérennisation : quand le premier adjoint change ou quand l'exécutif municipal est renouvelé, les équipes TZNR expriment une inquiétude réelle sur la continuité de l'engagement.

L'organisation dédiée (chef de projet identifié, postes spécifiques financés sur l'expérimentation, instances de suivi formalisées) est un quatrième facteur structurant. Le bilan 2025 indique que 80 équivalents temps plein sont financés dans le cadre de TZNR, répartis très inégalement selon la taille des projets. Les monographies distinguent deux modèles : les porteurs ayant recruté un ou des postes spécifiquement dédiés à TZNR (ce qui permet une concentration de l'énergie mais fragilise la pérennisation) ; et les porteurs ayant fait le choix de ne pas créer de poste dédié, mais de réorganiser le travail des agents en place (modèle de Flers, qui constitue une exception notable parmi les 39 territoires).

Une fonction importante de coordination de l'expérimentation

Au-delà du modèle organisationnel retenu, les monographies convergent pour identifier la fonction de coordinateur ou chargé de mission TZNR comme le pivot opérationnel de l'ensemble du dispositif, souvent bien au-delà de ce que la définition formelle du poste laisse anticiper. Ce n'est pas tant le volume de travail accompli par cette personne qui importe que la nature de son activité : traduire les ambitions stratégiques en actions concrètes, maintenir la confiance entre des partenaires aux temporalités et aux cultures institutionnelles différentes, adapter en continu le projet à un environnement changeant. On retrouve ici, à l'échelle de TZNR, ce que les travaux récents sur le déploiement des expérimentations de politique publique désignent comme une activité d'agencement » (Gand et Periac, 2025), c'est-à-dire, un processus de « conception continue orientée par des activités d'assemblage entre des éléments hétérogènes, distribuées entre différents acteurs et menée à trois niveaux (institutionnel, projet et opérationnel). »

Ce cadre analytique invite à dépasser la représentation du coordonnateur TZNR comme simple « chef de projet » au sens technique du terme, pour le comprendre comme une interface dont la fonction est d'articuler en permanence ce qui se passe dans l'espace institutionnel (les engagements des élus, les positions des partenaires, les priorités du cadre national), dans l'espace du projet (les plans d'action, les instances, les conventions) et dans l'espace opérationnel (les situations concrètes de non-recours, les pratiques quotidiennes des professionnels, les partenariats de terrain) (voir annexe 8 pour un exemple de fiche de poste).

Ce que montrent les monographies et les entretiens, c'est que ce qui fait « tenir » une expérimentation n'est jamais l'action d'une seule personne, mais une complémentarité entre des porteurs opérationnels (ceux qui agissent au contact direct des publics et des partenaires) et des porteurs organisationnels (ceux qui assurent la cohérence d'ensemble, la mémoire du projet, la continuité de la relation avec les acteurs institutionnels). Ces deux fonctions peuvent être exercées par des personnes différentes ou par une seule dans les petits projets, mais leur présence simultanée conditionne la robustesse de l'expérimentation face aux aléas (turnover, changement politique, résistances partenariales).

Cette grille de lecture a une implication directe pour la question de la pérennisation, qui traverse l'ensemble des projets à l'approche de leur terme. La disparition du financement TZNR ne met pas seulement en péril les actions, elle menace la fonction même d'agencement qui en assurait la cohérence. Plusieurs porteurs expriment cette inquiétude de manière explicite dans la vague 2 de l'enquête par questionnaire.
Le risque est que, faute de soutien financier à ce type de poste, les partenariats construits patiemment s'effritent sans avoir produit les transformations de pratiques attendues.

Les appuis institutionnels (DGCS, DDETS-PP) et plus largement la communauté apprenante constituent un cinquième facteur, moins visible mais réel. La grande majorité des porteurs indique dans l'enquête par questionnaire avoir mobilisé les ressources mises à disposition, notamment lors du démarrage de l'expérimentation. L'apport le plus fréquemment cité est celui des échanges horizontaux entre territoires TZNR, décrits comme des sources d'inspiration et d'enrichissement mutuel, que ce soit autour des pratiques d'aller-vers, des outils de communication ou des conventions partenariales. La communauté apprenante a également joué un rôle d'effet rattrapage pour les territoires ayant recruté tardivement leur coordinateur, grâce à la mise à disposition des replays de webinaires et des documents de travail.
Le retour d'expérience des territoires engagés avant l'AAP (Bastia, Paris, Vénissieux) a été particulièrement apprécié à cet égard.

Les facteurs freinant le déploiement : des freins externes, liés au contexte institutionnel et politique ; des freins internes, liés aux capacités et ressources propres des acteurs

Au total, ce sont 20 territoires sur 38 (53 %) qui indiquent que leur expérimentation a été affectée par des changements récents ou des événements à venir. Une majorité des porteurs a dû adapter son plan d'action à des contraintes extérieures qu'ils n'avaient pas anticipées lors du dépôt de candidature.

Tableau 6 – Évènements contextuels ayant freiné les expérimentation TZNR (Enquête par questionnaire, vague 2, juin 2026 — 20 territoires affectés sur 38)

CATÉGORIE DE FREIN	NATURE DES EFFETS OBSERVÉS	TERRITOIRES ILLUSTRANT LE PHÉNOMÈNE
Élections municipales de 2026	Réserve électorale gelant les communications et les signatures, ou le développement d'actions en contact avec les habitants (aller-vers) ; retard des CoPil ; incertitude sur le portage politique post-électoral ; Changement d'exécutif municipal ou métropolitain et nécessité de mobiliser des nouveaux élus	Arras, Blois, CCVLV, Flers, Grenoble, Grigny, Lille, Lyon, Paris, Rennes, Seine-Saint-Denis, Wattrelos (12 territoires)
Baisse du financement des postes de conseillers numériques	Suppression ou réduction des permanences d'accès aux droits ; fin de contrats non renouvelables	Arras, Blois, Gironde, Grenoble, Talence (6 territoires)
Loi plein emploi et transformation de Pôle emploi en France Travail	Tensions entre la logique d'accès inconditionnel aux droits (TZNR) et la logique de contrôle et de sanction (France Travail) ; retard de mobilisation des partenaires emploi d'un an ; complications dans l'orientation des bénéficiaires RSA	Blois, Paris, Pont de Claix, Saint-Louis (4 territoires)
Changements de gouvernance et d'interlocuteurs institutionnels	Obstacles administratifs bloquant le conventionnement des structures ; changement d'interlocuteurs (exemple commissaire à la lutte contre la pauvreté)	Lyon, Wattrelos, Martinique (3 territoires)

La tension entre la loi plein emploi et l'expérimentation TZNR mérite d'être signalée en particulier, car elle dépasse la simple contrainte opérationnelle. Là où TZNR vise à favoriser l'accès aux droits, la réforme du RSA adossée à la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 conditionne le maintien de l'allocation à des obligations d'activité et prévoit des sanctions en cas de non-respect. Cette tension a été explicitement relevée par le CNLE dans son avis de mars 2025, qui souligne que le renforcement des conditionnalités pesant sur les allocataires du RSA, et le régime de sanctions qui les accompagne, entre en contradiction directe avec les politiques de lutte contre le non-recours, en renchérissant le coût d'accès à des prestations auxquelles les personnes pourraient pourtant prétendre (CNLE, 2025). À Blois-Agglopolys, cette tension est exprimée directement : « *la loi plein emploi : question de l'accès aux droits pour le public qui va se retrouver sanctionné si il ne répond pas aux obligations fixées, avec un impact fort sur son quotidien puisque le département prévoit une suspension totale du RSA [...] ce qui nous semble aller à l'encontre de l'esprit TZNR.*»

La réduction du financement relevant de l'État du dispositif des conseillers numériques et son extinction progressive d'ici 2027 constitue un second frein systémique. Initialement lancé dans le cadre du programme France Très Haut Débit et déployé à partir de 2021, le dispositif reposait sur l'objectif de 4 000 conseillers numériques sur l'ensemble du territoire. Ceux-ci jouent un rôle de premier plan dans la réponse aux inégalités entre citoyens dans leur rapport au numérique, en proposant des ateliers d'initiation ou de formation au numérique par exemple ou de l'accompagnement individuel. Le bilan national du dispositif et les évaluations qui en ont été faites[15] montrent que plus

15 Voir la page dédiée au bilan et aux évaluations : https://labo.societenumerique.gouv.fr/fr/articles/bilan-et-impact-du-disposition-conseiller-num %C3 %A9rique/

de 4 millions d'accompagnement ont eu lieu en moins de trois ans et ils confirment en particulier l'ampleur de son apport dans le sentiment de progression dans l'usage du numérique, dans le fait de s'estimer moins stressé dans la manipulation des outils numériques et dans l'aisance à réaliser des démarches administratives en ligne. Ces dernières constituent le domaine où la progression est la plus fréquemment citée par les bénéficiaires du dispositif, ce qui est un résultat d'autant plus significatif que ces démarches combinent compétences numériques et administratives, avec des enjeux directs sur l'accès aux droits (Forzy et al., 2024). Or, la loi de finances pour 2026 a confirmé une forte baisse des crédits dédiés au dispositif des conseillers numériques, ce qui a un impact sur le maintien des postes, cofinancés par l'État. La fin de ces postes non compensée par des redéploiements budgétaires dans les collectivités fragilise des acteurs de l'expérimentation quant au volet « inclusion numérique » de leur projet, précisément au moment où les actions commençaient à produire leurs premiers effets. Comme le résume le Conseil départemental de la Gironde : « *ces postes prendront fin pour la majorité d'ici cet été. Or ces postes ont une réelle plus-value quant à leurs activités et accompagnement des publics autour de la lutte contre la fracture numérique et l'illectronisme*. » Cette évolution du dispositif des conseillers numériques lève ainsi un enjeu important de cohérence de l'action publique, alors que, comme nous le verrons, l'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde sur les conséquences de la dématérialisation de la relation administrative sur l'accès aux droits et le non-recours.

Les freins internes aux projets sont principalement d'ordre humain et organisationnel. Les difficultés de recrutement de profils spécifiques (coordinateurs, pairs-aidants, conseillers accès aux droits) ont retardé le démarrage dans plusieurs territoires, avec des délais pouvant excéder six mois. La charge de travail des équipes est particulièrement marquée dans les petites structures, où un seul agent cumule la coordination du projet, l'animation des instances, les actions de terrain et la rédaction des bilans. Les freins au changement de pratiques chez certains professionnels, relevées dans plusieurs terrains monographiés, prennent rarement la forme d'un refus explicite mais se manifestent par une mobilisation partielle ou discontinue aux actions collectives.

Les enseignements de la partie 2

1/ La durée de trois ans, perçue comme confortable lors de la conception de l'appel à projets, s'avère structurellement insuffisante pour des expérimentations qui nécessitent entre plusieurs mois de mise en place avant que les premières actions soient opérationnelles.
La durée utile effective (celle pendant laquelle les actions produisent des effets observables) se réduit mécaniquement à dix-huit à vingt-quatre mois.

2/ Les obstacles rencontrés par les porteurs dans la mise en place de leur expérimentation (difficultés de recrutement, lourdeur administrative, instances de gouvernance à inventer, résistances professionnelles) sont tout sauf inédits. Ils s'inscrivent dans un registre bien documenté dans la littérature sur les appels à projets territoriaux et les dispositifs d'innovation publique. Ce constat ne minimise pas leur impact réel, mais invite à les traiter, dans les éventuelles suites de TZNR, comme des variables prévisibles à anticiper dans la conception plutôt que comme des aléas.

3/ Dans leur grande majorité, les porteurs TZNR n'ont pas réalisé de diagnostics spécifiquement centrés sur le non-recours et ses causes au démarrage de l'expérimentation, et n'ont pas défini d'objectifs chiffrés de réduction de ce phénomène. Cette absence n'est pas le fruit d'une négligence mais le résultat de stratégies de construction partenariale (maintenir un cadrage large du problème pour «embarquer» un maximum d'acteurs).
Sa conséquence directe est néanmoins importante pour un travail d'évaluation : sans état de référence, il est structurellement difficile de mesurer la part de non-recours effectivement réduite par l'expérimentation, et donc d'instruire un débat sur sa généralisation potentielle.

4/ L'analyse croisée des monographies et des enquêtes permet d'identifier avec précision les conditions qui ont permis à certains territoires de déployer leurs actions plus rapidement et plus efficacement que d'autres : existence de relations partenariales préexistantes, inscription dans un cadre programmatique formalisé (contrat de ville, CTG, plan pauvreté), portage politique visible et stable, et présence d'un coordinateur assurant la fonction d'agencement entre niveaux institutionnel, projet et opérationnel. Ces facteurs ne sont pas aléatoires — ils sont en grande partie prévisibles dès la phase de sélection des porteurs. Ils constituent autant de critères qui pourraient utilement structurer la conception d'éventuels futurs appels à projets sur la lutte contre le non-recours aux droits.

5/ L'anticipation, voire la crainte énoncée par les porteurs de projets de la fin de l'expérimentation traduit une inquiétude structurelle sur la capacité à maintenir les pratiques, les postes et les partenariats au-delà du financement. La fonction de coordination — pivot de l'agencement des acteurs, de la mémoire du projet et de la continuité partenariale — est celle dont la disparition est la plus redoutée. Cette fragilité invite à considérer que la pérennisation n'est pas une question de «sortie» à traiter en fin d'expérimentation, mais un paramètre de conception qui aurait dû être intégré dès l'entrée.
Les autres expérimentations présentes sur les territoires (TZCLD, Cités éducatives, O2R) ont majoritairement fonctionné comme des leviers pour TZNR, en ouvrant des accès à des publics difficilement atteignables et en fournissant une infrastructure partenariale préexistante. Ce résultat indique que la coordination des expérimentations sociales au niveau territorial est une ressource sous-exploitée.

Partie 3.
La mise en œuvre des actions : première typologie

La partie 3 propose un panorama des actions engagées par les 39 territoires, qui n'existait jusqu'alors sous aucune forme consolidée. La diversité et le volume des actions recensées rendaient nécessaire la construction d'une typologie ad hoc, élaborée à partir des données des tableaux de bord et de la littérature sur le non-recours et le fardeau administratif, pour en rendre compte de manière lisible et analytiquement cohérente. C'est sur cette base que sont examinées les principales caractéristiques des actions, notamment le faible niveau de ciblage sur des publics ou des prestations spécifiques, ou encore la prépondérance des dispositifs d'aller-vers. Cette partie constitue le socle descriptif sur lequel s'appuie l'appréciation des premiers résultats présentée en partie 4.

1. La nécessité de construire une première typologie des actions engagées

Une définition de ce qu'est une « action TZNR »

Dans les parties précédentes, nous avons mis en évidence la forte liberté laissée aux porteurs d'expérimentation quant au contenu de leurs actions, ainsi que l'hétérogénéité de la conception des attendus de TZNR et des rythmes de déploiement. Ces caractéristiques contribuent à expliquer la forte disparité des données remontées par les porteurs dans les tableaux de bord, notamment s'agissant des actions menées[16]. Avant d'analyser ces données, il est nécessaire de s'entendre sur ce que recouvre la notion « d'action » dans le cadre de TZNR.

Nous proposons de définir comme actions les interventions délibérées, dotées d'objectifs identifiables, mobilisant des ressources humaines ou matérielles, et orientées par leurs promoteurs vers une transformation de la situation visée par l'expérimentation, qu'il s'agisse de l'accès aux droits des publics, des conditions dans lesquelles cet accès s'exerce, ou des configurations partenariales locales.

Cette définition permet de distinguer deux grandes catégories. Les actions opérationnelles sont celles qui s'incarnent dans un dispositif, un outil ou un moment identifiable, orientés vers les publics (habitants comme professionnels ou bénévoles) ou vers la modification des conditions concrètes d'accès aux droits, comme une permanence, un dispositif d'aller-vers ou une formation de professionnels. Les actions de gouvernance partenariale regroupent les interventions visant à structurer, coordonner ou piloter le partenariat local, comme les comités de pilotage ou les groupes de travail inter-institutionnels. Elles ne sont pas réductibles à une activité de gestion interne dans la mesure où elles impliquent des acteurs extérieurs à l'équipe projet et sont orientées

16 Les tableaux de bord ont été conçus pour permettre au mieux aux territoires de décrire leur projet (présence de champs ouverts systématiquement utilisés lors de la relecture par les évaluateurs), en limitant le temps de remplissage qu'ils demandent, tout en recueillant l'information permettant d'homogénéiser les modalités de déclaration des territoires. Ils ne prétendent pas décrire fidèlement la complexité de chaque projet, mais de disposer du niveau le plus détaillé possible dans ces contraintes de temps et d'homogénéité, de description de ces projets sur l'ensemble des TZNR.

vers une transformation des configurations locales, transformation qui, dans la théorie de l'action des porteurs, constituerait un levier pour favoriser l'accès aux droits ou réduire le non-recours.

Les activités de gestion organisationnelle interne à l'expérimentation ne sont en revanche pas retenues, notamment les réunions de service, les temps de bilan interne et les échanges de coordination entre membres d'une même équipe projet.

Enfin, cette définition ne conduit pas à écarter des actions au motif qu'elles ne relèveraient pas, du point de vue des évaluateurs, de la lutte contre le non-recours au sens strict. Dès lors qu'une action est orientée par ses promoteurs vers l'accès aux droits des publics, elle est retenue, quand bien même elle viserait l'accès à un droit plutôt que la levée d'un obstacle à cet accès. Autrement dit, la distinction entre actions relevant de l'accès aux droits et actions relevant de la lutte contre le non-recours est une question d'analyse que nous traiterons dans le rapport, et non un critère d'inclusion ou d'exclusion des actions remontées.

Une classification de quinze types d'actions construite à partir des données et de la littérature

Une fois posée la définition de ce qu'est une action TZNR, un second travail a consisté à proposer un cadre d'analyse des types d'action tels que présents dans les données remontées des tableaux de bord. Ce travail s'appuie sur une base typologique existante, développée dans le cadre de précédents travaux sur l'action locale contre le non-recours (Rode, 2023) et affinée ici pour tenir compte des spécificités de l'expérimentation TZNR.

La construction de cette classification mobilise deux champs de littérature complémentaires. Le premier est celui des travaux sur le non-recours. Ils permettent de donner des repères sur les formes que prend le phénomène, entre non-connaissance, non-demande, non-réception et non-proposition (Warin, 2016). De plus, ils ont très tôt identifié que les mécanismes produisant du non-recours opèrent à des niveaux distincts (Dubois, Ludwinek, 2015), que ce soit au niveau des individus, des organisations et des pratiques professionnelles, des dispositifs eux-mêmes et de leur conception. Cette acceptation dorénavant commune de la pluralité de niveaux implique que les actions visant à réduire le non-recours ne peuvent se limiter à un seul registre d'intervention et doivent être appréhendées dans leur diversité. Enfin, les travaux sur le non-recours invitent à saisir le non-recours sous un angle dynamique. À ce titre, Oorschot a mis en lumière la complexité du processus de demande en le situant dans une dynamique temporelle (Oorschot, 1995), décomposée en trois phases (le franchissement des obstacles ou des seuils, les arbitrages dans la prise de décision de l'usager, et l'étape de la demande auprès de l'administration). Il a ensuite, avec Math (Oorschot, Math, 1996), prolongé cette perspective en distinguant le non-recours primaire, lorsqu'une personne éligible ne perçoit pas une prestation faute de l'avoir demandée, et le non-recours secondaire, lorsqu'une personne éligible formule une demande mais ne

perçoit pas la prestation. Ils ont ainsi intégré dans la compréhension du non-recours le traitement administratif des demandes et montré l'intérêt de distinguer les étapes où se crée du non-recours pour mieux cibler les interventions. Cette logique processuelle sera reprécisée dans l'analyse des actions TZNR.

Le second champ de littérature est celui du fardeau administratif, qui est constitué de trois types de coûts supportés par les individus dans leurs interactions avec l'État (Herd, Moynihan, 2018) : des coûts d'apprentissage, liés à l'accès à l'information sur les droits ; des coûts de conformité, liés aux démarches administratives requises ; et des coûts psychologiques, liés à la stigmatisation ou à la perte d'autonomie ressentie. Ce champ de littérature connaît un développement croissant, notamment sur les interventions visant à réduire ces fardeaux, empruntant par exemple aux sciences comportementales (Daigneault et al., 2025). Nous nous appuyons plus particulièrement sur le cadre analytique proposé par Benish et al. (2023), qui distingue trois dimensions dans les stratégies de réduction du fardeau administratif. Les auteurs identifient une dimension distributive, qui porte sur la question de savoir qui supporte le fardeau, une dimension d'intensité, qui porte sur le niveau de ce fardeau et une dimension relationnelle, qui porte sur la manière dont le fardeau est vécu dans les interactions entre l'usager et l'administration. Certaines catégories d'actions TZNR s'apparentent à des stratégies de partage ou de transfert du fardeau au sens de ces auteurs, d'autres relèvent davantage de la dimension relationnelle. Leur cadre a cependant été conçu pour rendre compte de stratégies gouvernementales à l'échelle nationale. Il peut inspirer notre classification mais appelle des aménagements et des compléments pour saisir l'ensemble des registres d'action identifiables dans l'expérimentation TZNR, dont certains sont propres à l'échelon local.

Tableau 7 – Stratégies de réduction du fardeau administratif (d'après Benish et al., 2023)

DIMENSION	STRATÉGIE	DESCRIPTION
Distributive	Transfert (Shifting)	Transfert de l'obligation de s'inscrire ou de satisfaire aux exigences administratives, de l'individu vers l'État ou des tiers (ex. les employeurs).
	Partage (Sharing)	Aide apportée aux individus pour s'inscrire ou satisfaire aux exigences administratives, par la mise à disposition ou le financement de services d'assistance, ou par la régulation du marché privé de ces services pour les rendre plus accessibles.
Intensité	Suppression (Discarding)	Réduction du nombre d'étapes en supprimant des conditions substantielles ou des exigences administratives nécessaires pour bénéficier de la prestation.
	Simplification (Simplifying)	Facilitation du respect d'une exigence substantielle ou administrative nécessaire pour bénéficier de la prestation.
	Accélération (Expediting)	Accélération de l'obtention de la prestation en raccourcissant le processus administratif ou en établissant une éligibilité présumée.
Relationnelle	Communication (Communicating)	Amélioration de la disponibilité et de la qualité de l'information et des échanges dans les interactions entre les individus et l'État.
	Respect (Respecting)	Transformation des interactions entre l'État et l'individu pour les rendre plus accueillantes et respectueuses, en renforçant l'autonomie et la dignité, et en réduisant les éléments intrusifs ou humiliants.

Enfin, la classification a été construite de manière inductive. Elle a évolué au fur et à mesure de la lecture et de l'analyse des données remontées dans les tableaux de bord ainsi que dans les bilans annuels adressés à la DGCS[17], afin d'ajuster les catégories initiales aux réalités observées, selon une démarche d'aller-retour entre le cadre initial et les données. Certains territoires mettent actuellement en œuvre de nouvelles actions, qui ne sont pas encore répertoriées dans les tableaux de bord et bilans. Cette classification pourra être enrichie, à la marge, lors de la rédaction du rapport définitif si ces actions conduisent à identifier des types non répertoriés au premier trimestre 2026.

Au final, la cartographie se décline en quinze types d'actions, organisées en deux

17 Les bilans ont ainsi pu servir à saisir, par l'équipe évaluatrice, des actions qui y étaient indiquées mais qui n'apparaissaient pas dans les tableaux de bord.

niveaux : un niveau de type principal et un niveau de sous-types décrivant les modalités concrètes de mise en œuvre. Le tableau ci-dessous les présente. Comme toute typologie, celle-ci comporte des zones de chevauchement puisque certaines actions peuvent relever de plusieurs catégories à la fois. Dans ces cas, il n'a pas été possible d'attribuer l'action à une catégorie en particulier, ses différentes dimensions relevant bien d'objectifs et de pratiques souvent d'importance égale. À titre d'illustration, lors de permanences mises en œuvre dans des structures associatives (classées dans « dispositifs d'aller-vers et faire venir »), les intervenants peuvent mobiliser un simulateur des droits (« Détection de situation lors des rencontres avec les habitants ») et, pour une partie au moins des personnes rencontrées, mettre en œuvre un premier niveau de réponse dans la réalisation des démarches (« Aide aux démarches administratives ») : coexistent ainsi dans une même action, trois registres constitutifs du projet du territoire et potentiellement, de sa réussite.

Tableau 8 – Cartographie des types d'actions TZNR

TYPES D'ACTION	EXEMPLES DE SOUS-TYPES
Études, diagnostics et autres outils de connaissance	• Diagnostic sur le non-recours, les difficultés d'accès aux droits, d'usage du numérique des habitants • Diagnostic sur les pratiques professionnelles
Dispositifs d'aller-vers et faire-venir	• Porte-à-porte, visites à domicile • Aller-vers téléphonique • Envoi de courriers, boîtage • Mailing • Permanence dans des associations • Permanence dans les locaux des institutions de France Travail… • Présence dans l'espace public • Organisation d'animations ou d'ateliers sur l'accès aux droits ou non estampillés accès aux droits
Communication et information sur les droits sociaux pour les habitants	• Campagne de communication grand public • Développement d'un site internet ou d'une application mobile recensant les droits, offres et services • Réalisation d'un livret d'information sur les droits sociaux • Organisation de réunions d'information collective à destination des habitants • Réalisation de supports ludiques sur les droits et les prestations

TYPES D'ACTION	EXEMPLES DE SOUS-TYPES
Interconnaissance et information des professionnels et bénévoles	• Organisation de temps fort destiné aux partenaires (journée partenariale, forum interinstitutionnel) • Cartographie des acteurs et missions, outil de repérage des actions locales, outil de connaissance des prestations • Création d'outils pédagogiques à destination des professionnels pour aborder la question du non-recours
Aide aux démarches administratives	• Mise en place d'un coffre-fort numérique • Accompagnement des personnes pour la réalisation des démarches
Inclusion numérique	• Formation des habitants à l'usage du numérique • Dispositifs d'accès individuel au numérique • Mise à disposition de conseillers numériques
Détection de situations en mobilisant les données	• Datamining sur la base de données propre au porteur ou sur une seule base de données d'un partenaire • Croisement de données sur plusieurs bases de données partenariales
Détection de situations lors de rencontres avec les habitants	• Création d'outils de détection du non-recours (entretien 360°) • Usage ou création de simulateurs de droits • Création d'un réseau de veilleurs professionnels ou bénévoles de l'action sociale
Participation des habitants	• Participation d'habitants aux instances de décision • Participation des habitants à la tenue de conférences, • présentations ou ateliers • Groupes de travail habitants
Instances et processus de gestion des situations	• Instance régulière de traitement de situations individuelles • Mise en place d'outils de communication avec les caisses de sécurité sociale • Identification d'un référent au sein des institutions • Mise en place de parcours dédiés à des situations particulières ou urgentes • Travail partenarial sur la gestion des dossiers et la fluidification des processus

TYPES D'ACTION	EXEMPLES DE SOUS-TYPES
Formation des professionnels	• Formation ou sensibilisation à la question du non-recours • Formation à la posture d'accueil • Formation à l'accompagnement social • Formation à l'aller-vers • Formation à des outils (entretien 360°, simulateurs de droits) • Formation sur l'offre de services des partenaires, sur des prestations sociales ou sur des publics spécifiques
Outillage des professionnels	• Création d'outils pédagogiques à destination des professionnels pour aborder la question du non-recours • Autres outils à destination des professionnels (boites à outils…)
Changement sur les modalités de l'offre et design de services	• Mise en place de nouvelles aides ou de nouveaux services • Révision des critères et des circuits d'attribution des aides locales
Structuration d'un réseau partenarial	• Organisation d'instances dédiées à l'expérimentation • Organisation de groupes de travail sur des actions ou thématiques spécifiques • Organisation ou participation à des réunions d'échanges inter-TZNR ou inter-territoires • Conventionnement, formalisation de partenariats
Interpellation et plaidoyer	• Intervention sociale collective pour faire remonter les difficultés aux acteurs concernés

2. Panorama des 438 actions recensées à ce jour : une forte diversité d'actions conduites et une prépondérance des dispositifs « d'aller-vers et faire venir »

Le travail effectué sur la définition des actions et sur leur codification a conduit à isoler au total 80 sous-types d'action différents. Ce nombre, très élevé, est un indicateur de la diversité des projets qui sont conduit sur les territoires, mais aussi de la capacité d'innovation que l'expérimentation a suscitée ou amplifiée. Beaucoup ne sont ainsi mises en œuvre que dans 1 ou 2 territoires tout en ayant des spécificités dans leurs objectifs, leurs moyens, leurs modalités justifiant qu'elles soient mises en évidence dans un sous-type en particulier.

Les actions les plus nombreuses sont menées directement auprès des habitants (278 actions). 160 actions sont quant à elles, conduites soit auprès des professionnels (formation, interconnaissance…), soit auprès des partenaires ou encore sont des actions de pilotage, de diagnostic de bilan.

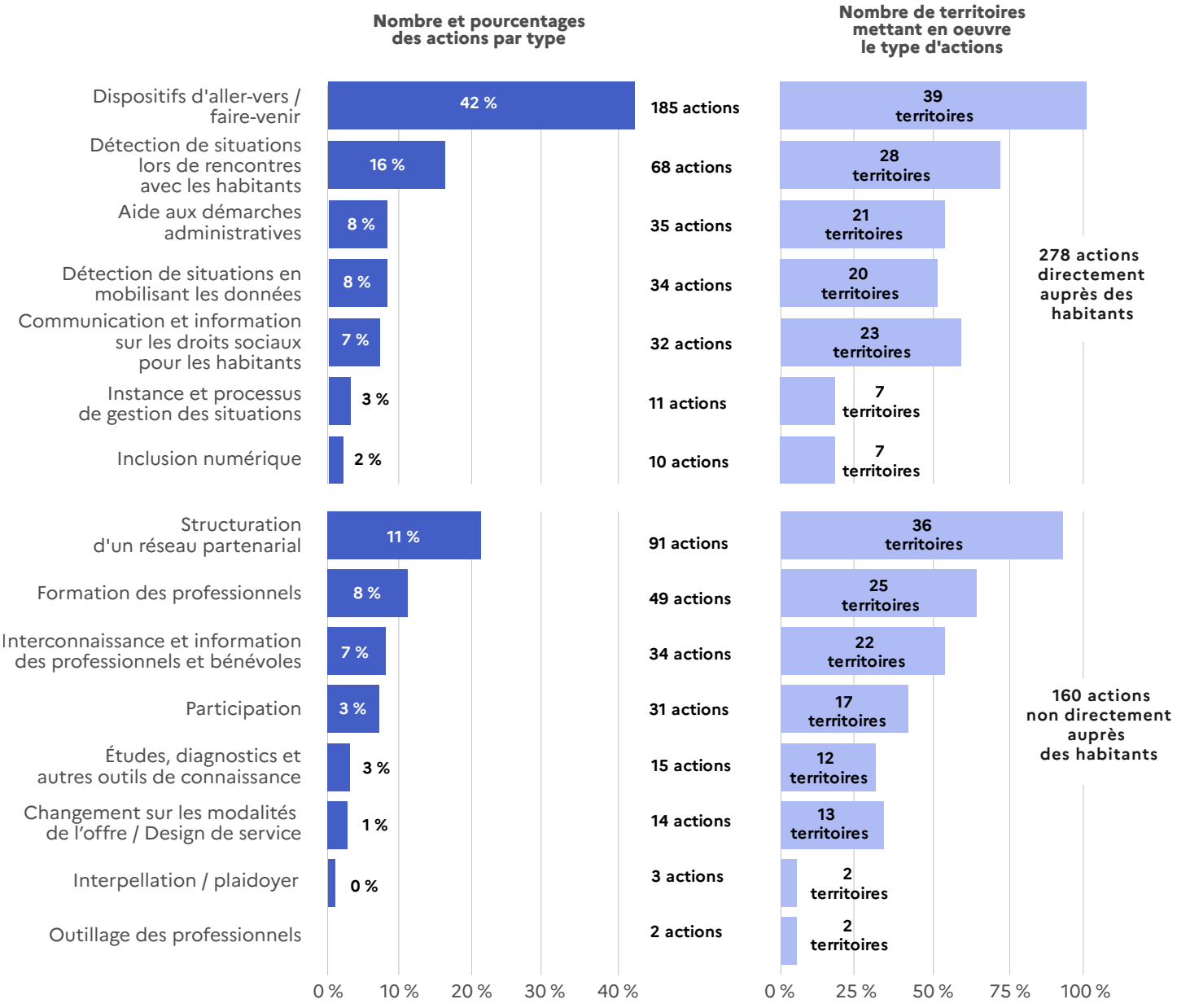
Parmi les types d'action construits, ce sont les dispositifs « d'aller-vers et de faire venir » qui ont donné lieu au plus grand nombre de modalités d'intervention : 22 sous-types y afférents ont été repérés.

La répartition des 438 actions recensées selon le type dont elles relèvent confirment ce fort investissement dans les actions d'aller-vers. Tous les territoires conduisent au moins une action se rattachant à ce registre. Elles représentent au total 182 actions, soit 42 % de celles inventoriées.

Plus globalement, cette répartition dans les différents types dessine des projets dans l'ensemble orientés vers les actions fondées sur le repérage de situations de non-recours lors d'actions d'aller-vers ou d'entretiens de premier niveau avec les habitants, sur l'accompagnement aux démarches, sur la structuration des partenariats et la formation, ou sur la sensibilisation des professionnels aux problématiques du non-recours. Les actions qui permettent de questionner le design des prestations, leurs modalités d'attribution, l'attention au traitement de situations individuelles, la construction de plaidoyer sont beaucoup plus rares, portées par quelques territoires uniquement.

Ce premier panorama montre que la participation des habitants reste un angle peu investi. La participation des habitants est une modalité classiquement intégrée dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques. Dans le cadre de la présente expérimentation, les territoires ont adhéré à ce principe, certains se sont essayés à le rendre opérant, avec plus ou moins de succès. A ce stade, peu de territoires ont mis en place des actions permettant d'associer les habitants aux instances de décisions, ou de s'appuyer sur leurs témoignages, ou de les impliquer en relais d'information auprès d'autres habitants (démarche de pairs). Ces actions restent par ailleurs souvent limitées dans leur diversité, comme dans la fréquence de leur mise en œuvre.

Graphique 1. La fréquence de mise en œuvre des types d'actions



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.

Les pourcentages sont calculés sur la base de 438 actions inventoriées.
Ces données sont le reflet des projets décrits par les territoires jusqu'en mars 2026 pour les tableaux de bord, et dans les bilans remis à la DGCS fin 2025 ainsi que dans la première enquête par questionnaire.
D'autre actions sont mises en œuvre qui n'ont pas encore été décrites par les territoires (actions amorcées en 2026 notamment).
Le total est supérieur à 100 %, une même action pouvant appartenir à plusieurs types différents.

Pour le même motif, la somme des effectifs des actions classées comme directement auprès des habitants est supérieure à 278 : une action d'aller-vers au cours de laquelle est mené un bilan des droits est par exemple comptabilisée à la fois comme une action d'aller-vers, et comme une action de détection de situations lors de rencontres avec les habitants. Il ne s'agit cependant que d'une seule action, elle ne sera comptabilisée qu'une fois dans le total des 438 actions, et dans le regroupement « actions directement auprès des habitants » Ce choix, s'il complexifie la lecture des tableaux, est celui qui permet le mieux de rendre compte des projets des territoires, dans la logique de la classification rappelée dans les paragraphes précédents.

Exemple de lecture : 49 actions parmi les 438 actions inventoriées, soit 11 %, sont des actions de formations à destination des professionnels. 25 territoires mettent en place des actions de formation à destination des professionnels.

La déclinaison complète de ces types dans les 80 sous-types identifiés est présentée en annexe 9 à ce rapport. Un regroupement de certains de ces sous-types a été effectué pour plus de lisibilité et n'ont été retenues, dans chaque type, que les actions les plus fréquentes.

Il fournit un premier éclairage du contenu de chaque catégorie d'actions, dont certaines feront l'objet d'un approfondissement particulier dans les paragraphes suivants. Les actions d'aller-vers en particulier, ne se résument pas aux trois principales listées ici. En creux cependant, la fréquence des permanences délocalisées, mises en œuvre chez des partenaires associatifs (centres sociaux, associations accueillant des publics susceptibles d'être en non-recours) ou institutionnels (France Travail et Mission Locale notamment, plus rarement caisses de protection sociale), ou encore investissant des lieux de passage (hall d'habitats sociaux par exemple), témoigne de la volonté de mailler le territoire ciblé. Elles en sont souvent complémentaires, ces permanences n'étant pas exclusives de présences dans l'espace public (de type stands d'information) ou d'actions de porte-à-porte.

Le nombre relativement important d'actions ayant pour objectifs de repérer les situations de non-recours, notamment par des entretiens à 360°, des bilans des droits, des renseignements de fiches de situations s'explique en partie par l'utilisation fréquente de ces permanences : ces repérages en sont ainsi régulièrement partie intégrante, pour orientation vers les partenaires pertinents et parfois pour un premier niveau d'accompagnement administratif.

Les entretiens conduits lors de la réalisation des monographies montrent que les acteurs des territoires sont conscients des enjeux liés à l'utilisation du numérique pour permettre l'accès aux droits. Pour autant, seuls 7 territoires ont mis en place des actions ciblées sur l'amélioration de l'autonomie des usagers dans l'usage du numérique. 2 % des actions portent ainsi spécifiquement sur l'inclusion numérique, qu'il s'agisse d'une aide à son utilisation (temps dédiés de conseillers numériques, ateliers de formation des habitants), ou d'un accès à un équipement (aides à l'achat ou mise à disposition de matériel, bornes numériques). En ce sens, permettre aux habitants d'être plus autonomes dans la réalisation des démarches numériques semble n'être un objectif que pour peu de territoires.

Tableau 9 – Détail des actions mises en œuvre

ACTIONS MISES EN ŒUVRE	% DES ACTIONS TOTALES	NOMBRE DE TERRITOIRES
Études, diagnostics et autres outils de connaissance	3 %	12
Diagnostic sur le non-recours	2 %	8
Dispositifs d'aller-vers / faire-venir	42 %	39
Permanences délocalisées	9 %	26
Porte-à-Porte, visites à domicile	7 %	24
Aller-vers dans l'espace public	7 %	24
Communication et information sur les droits sociaux pour les habitants	7 %	23
Campagne de communication physique grand public (flyers, affichage....)	3 %	12
Interconnaissance et information des professionnels et bénévoles	8 %	22
Autres actions de mobilisation des partenaires ou intervenants (visites de locaux, mises en réseaux...)	3 %	12
Cartographie des acteurs et missions, outil de repérage des actions locales	2 %	7
Aide aux démarches administratives	8 %	21
Accompagnement des personnes pour la réalisation des démarches	7 %	19
Inclusion numérique	2 %	7
Aide à l'utilisation du numérique (conseillers numériques, formation à destination des habitants...)	1 %	5
Aide pour accéder aux outils numériques (bornes numériques, aides à l'achat)	1 %	4
Détection de situations en mobilisant les données	8 %	34
Datamining sur une seule base de données d'un partenaire	6 %	16
Croisement de données sur plusieurs bases de données de partenaires pour repérer les situations	2 %	6
Détection de situations lors de rencontres avec les habitants	16 %	28
Usage ou création d'outils pour détecter le non-recours lors d'entretiens (entretiens 360, bilans des droits...)	13 %	25
Création d'un réseau d'acteurs pour détecter et orienter les personnes	3 %	10
Participation	7 %	17
Association des habitants aux débats, aux décisions	4 %	15
Recueil et expression de témoignages (Porteurs de parole,...)	3 %	9
Instance et processus de gestion des situations	3 %	7
Instance de traitement de situations individuelles	1 %	4
Mise en place d'outils de communication avec les caisses de sécurité sociale	1 %	4
Mise en place de parcours dédiés à des situations particulières et/ou urgentes	1 %	4

ACTIONS MISES EN ŒUVRE	% DES ACTIONS TOTALES	NOMBRE DE TERRITOIRES
Formation des professionnels	11 %	25
Formation ou sensibilisation à la question du non-recours	5 %	16
Formation sur l'offre de services des partenaires, sur des prestations sociales ou sur des publics spécifiques	4 %	11
Formation à l'aller-vers	3 %	12
Outillage des professionnels	0 %	2
Changement sur les modalités de l'offre / Design de services	3 %	13
Travail partenarial sur la gestion des dossiers, la fluidification des processus	2 %	7
Outillage des intervenants permettant de simplifier les démarches	1 %	4
Structuration d'un réseau partenarial	21 %	36
Organisation d'instances dédiées à l'expérimentation	13 %	35
Organisation de groupes de travail sur des actions ou thématiques spécifiques	4 %	14
Intervention sociale collective, pour faire remonter les difficultés aux acteurs concernés	1 %	2

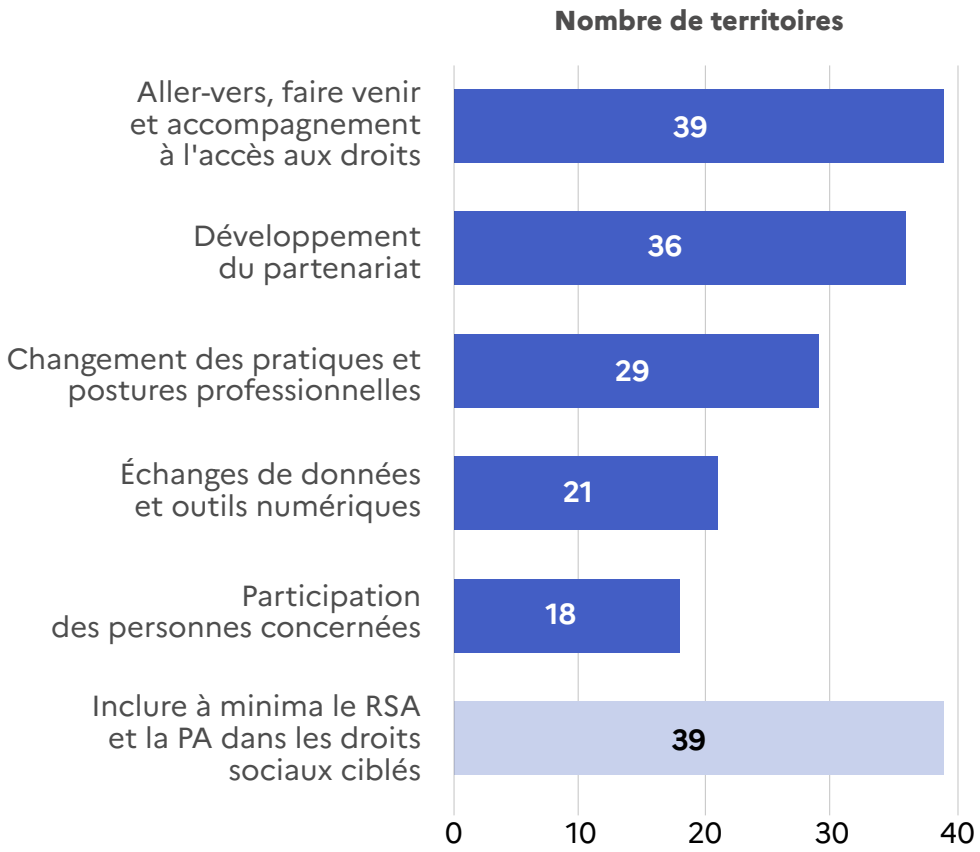
Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire. Les pourcentages sont calculés sur la base de 438 actions inventoriées. Le total est supérieur à 100 %, une même action pouvant appartenir à plusieurs types différents.

La cartographie des actions proposée permet de donner sens à la réalité de ce que mettent en œuvre les territoires. Elles ne recoupent qu'en partie les axes de l'expérimentation tels que prévus dans l'appel à projet, notamment du fait de la forte diversité des actions qui a conduit à un élargissement de leur thématisation.

Regarder ces actions par le prisme des axes de l'appel à projet confirme que l'aller-vers, les partenariats et le travail sur les postures professionnelles sont les plus investis par les territoires. L'axe « participation des personnes concernées » est mieux couvert que montré dans la typologisation précédente car il inclut ici le recrutement de travailleurs pairs. Il reste celui que les territoires se sont le moins appropriés.

Tous les territoires mettent en œuvre des actions portant sur le RSA et/ou la prime d'activité. Ces actions incluent celles qui sont très généralistes sur les prestations ciblées et qui incluent RSA et prime d'activité dans l'ensemble de la réduction du non-recours aux aides légales ou facultatives, sans ciblage particulier.

Graphique 2. Nombre de territoires couvrant les différents axes de l'appel à projet



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.

Exemple de lecture : tous les 39 territoires mettent en œuvre au moins une action relevant de l'axe «aller-vers, faire venir et accompagnement à l'accès aux droits ». Tous les 39 territoires également mettent en œuvre une action incluant au moins le RSA et une action incluant au moins la Prime d'activité dans les droits sociaux ciblés. Ces actions peuvent être généralistes, concernant l'ensemble des droits sociaux.

Cette bonne couverture globale des axes et la diversité des actions menées, en leur sein, indiquent que les porteurs de projet ont su à la fois respecter le cadre de l'appel à projet tout en s'emparant de la liberté qui leur était laissée dans la définition de leurs actions. Le grand nombre d'actions différentes mises en place confirme par ailleurs l'effet accélérateur du dispositif, qui a permis de concrétiser ou d'amplifier des pratiques parfois déjà en germe sur les territoires.

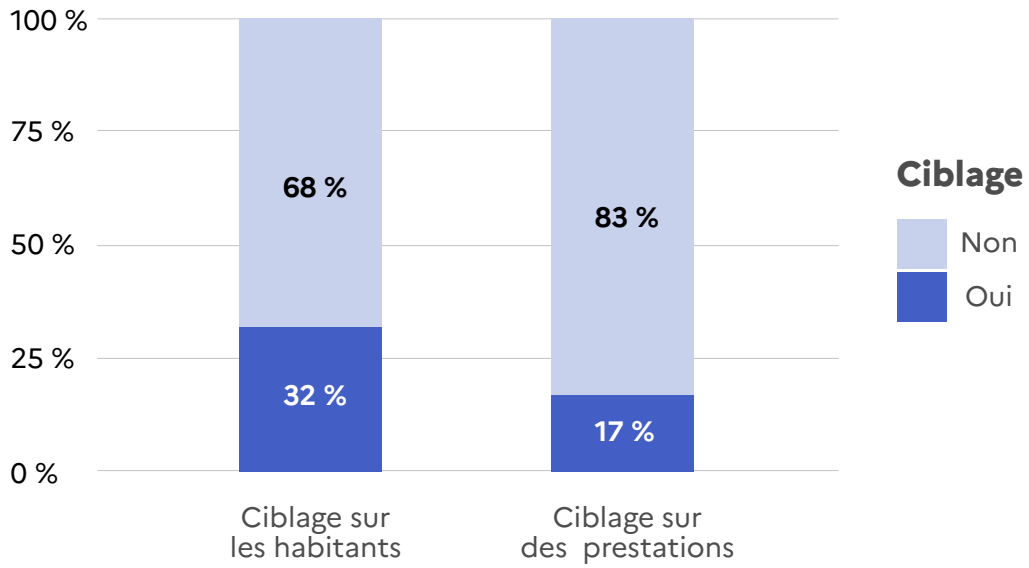
3. Analyse des principales caractéristiques des actions

Des actions à vocation principalement généraliste

Des actions peu ciblées, reflet d'une conception généraliste et ouverte de la lutte contre le non-recours

Les actions conduites ne sont en général pas ciblées, ni sur des publics particuliers, ni sur des prestations spécifiques. Parmi les 278 actions inventoriées qui sont à destination directe des habitants, 32 % ciblent des catégories d'habitants en particulier et seulement 17 %, des prestations spécifiques.

Graphique 3. Ciblage des actions destinées aux habitants, sur des publics ou sur des prestations



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire. Les pourcentages sont calculés sur la base de 278 actions ciblant directement les habitants (et donc hors actions de formation, sensibilisation des professionnels, de pilotage, de diagnostics…).

Ce faible ciblage traduit un choix d'approche généraliste de la lutte contre le non-recours (autrement dit, avec une indifférenciation à la question sur le non-recours « à quoi »). Ce positionnement généraliste a été adopté dès la construction des projets et s'est généralement renforcé au fil du déploiement. Dans la dernière enquête par questionnaire, réalisée entre mars et juin 2026, de nombreux territoires signalent encore des élargissements en cours, comme à l'Île Rousse (où la pension de réversion, la PCH, Ma Prime Adapt' et l'accès Internet à tarif social ont été progressivement ajoutés).

Ce choix d'approche généraliste, très partagé entre les TZNR, a différentes raisons. Un périmètre restreint à quelques prestations aurait risqué d'exclure des acteurs dont les missions ne les concernaient pas, réduisant d'autant la dynamique collective. À l'inverse, maintenir une liste ouverte permet à chaque partenaire de trouver un point d'accroche à TZNR, correspondant à ses missions et à ses priorités.

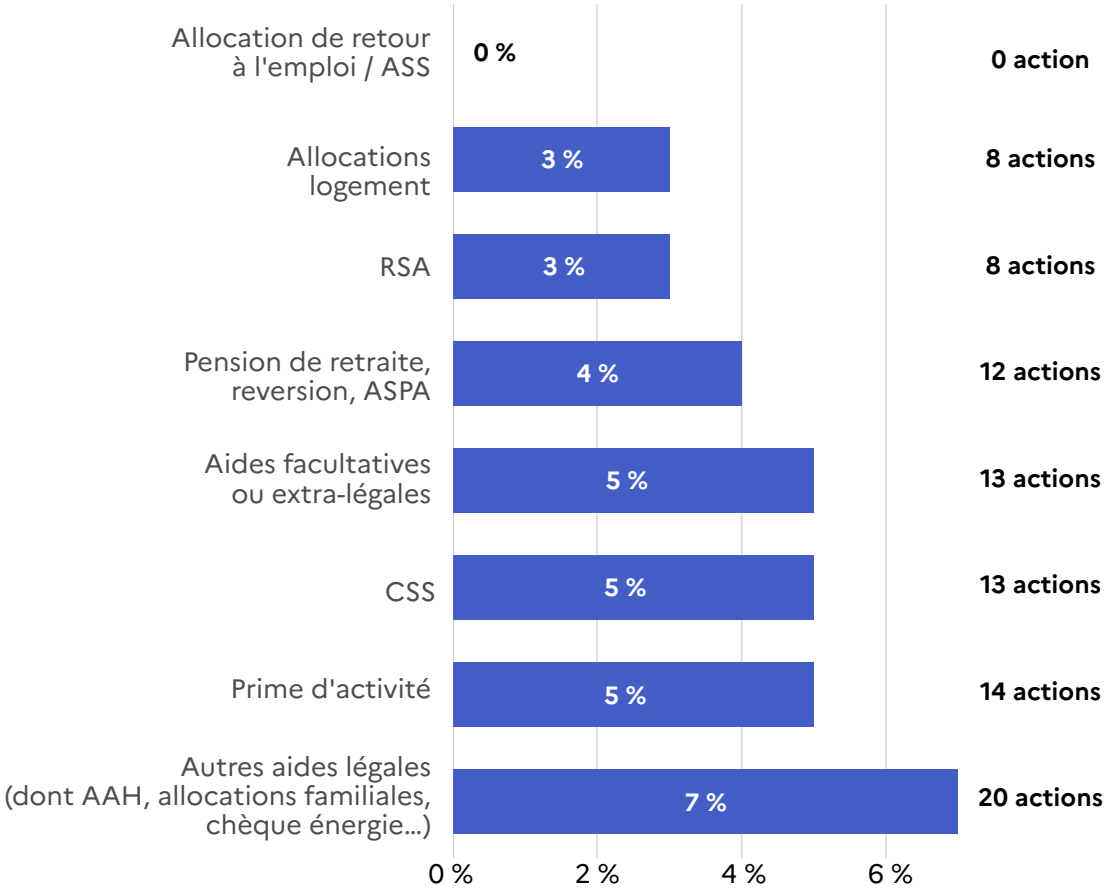
Au-delà des choix initiaux, c'est aussi la dynamique des interactions sur le terrain qui renforce cette approche généraliste et extensive. Les actions d'aller-vers ou d'accompagnement individuel font surgir des besoins apportés par les habitants rencontrés, élargissant en pratique le spectre des droits et services mobilisés bien au-delà du périmètre prévu. L'observation d'une visite à domicile conduite par la référente accès aux droits de Vannes l'illustre. La visite, d'une heure, portait initialement sur la complémentaire santé solidaire. Elle a successivement abordé un démarchage téléphonique d'un fournisseur d'énergie, le formulaire CSS, des courriers non ouverts de la CAF, de l'AGIRC-ARRCO, de la MDPH et de la CARSAT, une majoration pour vie autonome, et le chèque énergie.

Le non-recours au RSA n'est que très peu traité spécifiquement

Seules 47 actions parmi les 278 inventoriées à destination directe des publics, ciblent une ou plusieurs prestations en particulier. Le plus souvent, parmi les prestations ciblées, se trouvent les autres aides légales que celles catégorisées dans la conception des tableaux de bord (Allocation de retour à l'emploi ou ASS/ RSA/ Pensions de retraite, réversion, ASPA/ Allocations logement/Prime d'activité/CSS).

Il en résulte que très peu d'actions portent spécifiquement sur ces prestations préalablement identifiées. En particulier, seules 8 actions traitent exclusivement ou presque, du non-recours au RSA. Il s'agit alors principalement de détection de situations de non-recours à partir des bases de données des partenaires (5 actions sur les 8 concernées)

Graphique 4. Nombre d'actions ciblant spécifiquement les différentes prestations



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.
Les pourcentages sont calculés sur la base de 278 actions ciblant directement les habitants (et donc hors actions de formation, sensibilisation des professionnels, de pilotage, de diagnostics…).
Exemple de lecture : 8 actions au total ont été indiquées par les acteurs comme ciblant le RSA (et éventuellement également d'autres prestations).
Elles représentent 3 % des 278 actions conduites auprès des habitants

Ces constats ne signifient pas que le non-recours à ces différentes prestations échappe aux projets des territoires : ils montrent qu'il n'est pris en compte qu'au travers d'actions globales, visant à capter ou accompagner des situations de non-recours quelles qu'elles soient, et que les territoires n'ont pas, ou que très peu, élaboré des stratégies permettant de cibler certaines prestations en particulier.

Les explications sont en partie celles listées précédemment, d'un manque de définition préalable des caractéristiques du non-recours voulant être traité par les territoires, ainsi que d'une stratégie d'ouverture à de nombreux partenariats. Plus prosaïquement, elles sont potentiellement également liées à des contraintes de faisabilité et la forte orientation des projets vers les actions d'aller-vers et de détection globale du non-recours.

« Tout en maintenant une vigilance particulière sur les droits prioritaires identifiés, nous sommes dans une logique de bilan des droits à 360°.
Nous avons la volonté de faire connaitre le maximum de droits en fonction des publics et situations. Par exemple les aides alimentaires (Non prioritaire à l'écriture du projet) sont systématiquement proposées, à contrario le CEJ étant plafonné nous avons peu de prise sur cette aide et la promotion de celle-ci. »
(CCAS de Lille, réponse à la 2e enquête par questionnaire).

Au-delà des explications déjà avancées, les entretiens conduits dans les monographies apportent des hypothèses supplémentaires sur l'absence d'interventions spécifiquement dédiées au RSA. La première tient au profil des personnes concernées par le non-recours au RSA et à la nature même de ce non-recours, selon les interlocuteurs rencontrés. Plusieurs indiquent que le non-recours au RSA est peu fréquent parmi les publics qu'ils croisent. Cela peut se comprendre au regard des caractéristiques sociodémographiques des foyers en non-recours au RSA. Les études de la DREES (par exemple Gayet, 2026) montrent que ce sont plutôt des foyers au statut socio-économique moins défavorisé que les allocataires actuels du RSA. Ils sont en effet davantage propriétaires de leur logement, ont un niveau de vie plus élevé, et sont plus diplômés et proches de l'emploi. Ce sont aussi des foyers éligibles au RSA sur des périodes courtes, rendant complexe leur identification. En complément, sur une population non prise en compte dans les statistiques publiques[18], les données du Secours catholique identifient comme populations à risque de non-recours au RSA celles qui résident en habitat précaire (hébergement chez des tiers, tente, habitat mobile…), les pères vivant seuls, les personnes des ayant perdu un emploi stable récemment (Gravoin, Rode, 2021). Et, lorsque ces situations de non-recours au RSA sont repérées des intervenants de proximité interrogés, il s'agirait de non-recours volontaire, qui serait motivé par le refus de dépendre du dispositif. De manière globale, les entretiens font ressortir la représentation que les personnes en non-recours au RSA ne pousseraient pas la porte des services, avec des actions déployées dans le cadre de TZNR qui ne permettraient pas de les atteindre. Les professionnels évoquent également rencontrer du non-recours secondaire au RSA, lié à des suspensions de droits, des ruptures dans les déclarations trimestrielles, ou des transitions comme le passage du RSA à la retraite. Ces situations demanderaient des réponses différentes que les stratégies d'aller-vers ou les accompagnements individuels ciblés, majoritairement déployés dans TZNR.

Une seconde hypothèse porte sur le périmètre des acteurs mobilisés dans l'expérimentation. Les territoires TZNR se sont en grande majorité adossés à des partenaires institutionnels, dont les publics habituels ne sont pas les personnes en situation de grande marginalité. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure TZNR est venu s'articuler avec le travail des acteurs intervenant auprès de ces publics (comme des structures d'hébergement, des accueils de jour…), ce que l'exploitation des données des tableaux de bord permettra dans un second temps.

18 Les études de la DREES s'appuient en effet sur des données limitées aux logements ordinaires de France métropolitaine. De ce fait, les foyers résidant en hébergement collectif, en logement précaire, ou sans-domicile ne sont pas pris en compte dans les estimations du non-recours (Hannafi et al., 2022)

« Les 30 % [de non-recours au RSA] qui manquent, ils ne poussent pas la porte des institutions donc vous pourrez mettre tout ce que vous voulez dans les grosses institutions comme la CAF, la CPAM, vous ne les aurez pas parce qu'ils ne poussent pas cette porte-là donc il faut les avoir autrement, avec des relais de proximité, s'appuyer sur les acteurs de proximité ».
CCAS de Vannes

Les actions ciblant spécifiquement des prestations telles que la prime d'activité, la CSS, les pensions de retraite sont alors un peu plus nombreuses, étant donné qu'elles sont perçues comme ayant des possibilités d'intervention plus efficaces pour toucher les publics potentiellement en non-recours (actions auprès de personnes âgées, de salariés proches de l'âge de la retraite, dans les entreprises, dans les locaux des CPAM ou lors de permanences santé…).

La seconde vague de l'enquête par questionnaire confirme cette difficulté à cibler certaines prestations, en dehors de l'échange de données : 15 territoires, parmi les 38 demeurant dans l'expérimentation, ont fait évoluer le champ des prestations ciblées, dont 12 l'ont fait en fléchant des prestations en particulier (les 3 autres conservent une approche généraliste). En particulier, 9 territoires mobilisent ou tentent de mobiliser les échanges de données pour mieux cibler certaines prestations (prime d'activité, C2S, RSA ou certaines aides facultatives).

« Nous n'avions pas ciblé d'aides en particulier. Le fait d'avoir signé une convention avec la CPAM, la CAF et la MSA afin de faire de l'échange de données nous a permis de cibler la prime d'activité et la C2S ».
(CCAS de Chemillé-en-Anjou, réponse à la 2e enquête par questionnaire)

« L'évolution se caractérise plus par la construction d'une action ciblée sur le non-recours à la CSS que par une évolution du périmètre dans l'absolu. Jusqu'ici les actions ont été très généralistes et peu concentrées sur l'ouverture d'un droit spécifique. Nous sommes en cours de travail avec la CPAM pour mettre en place une action dédiée spécifiquement à l'ouverture de la CSS et des aides exceptionnelles de la CPAM ».
(CCAS de Wattrelos, réponse à la 2e enquête par questionnaire)

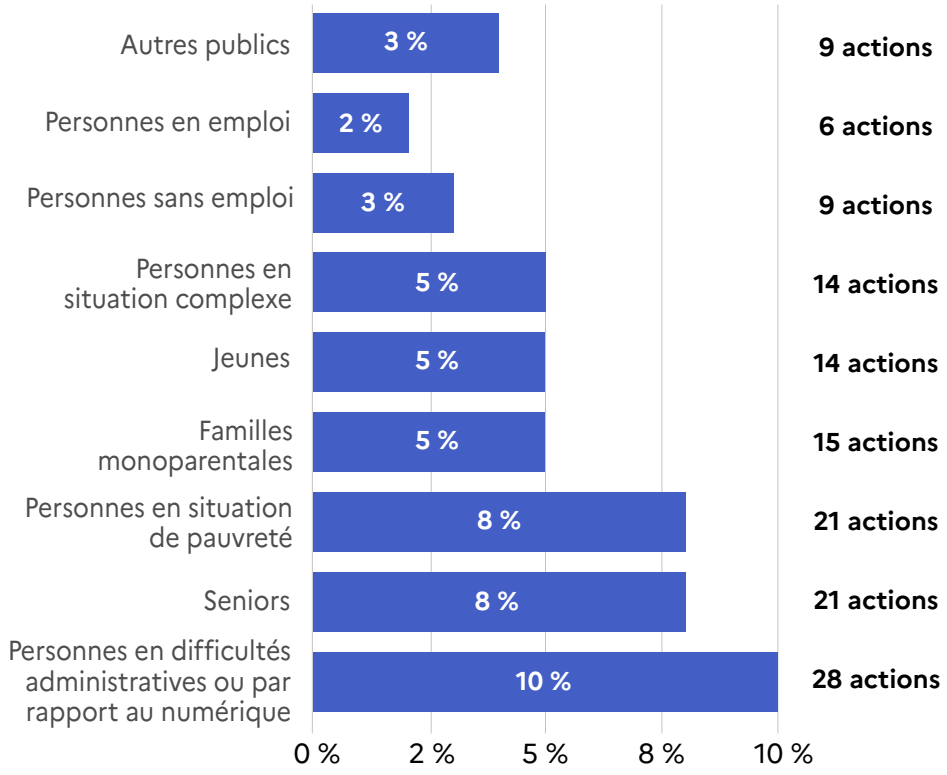
La définition des publics ciblés : des critères restant généraux

88 actions ciblent certains publics en particulier. Néanmoins, les publics restent souvent définis par des critères généraux : les personnes en difficultés administratives ou par rapport au numérique (28 actions) et les personnes en situations de pauvreté (21 actions), les personnes en situation complexe (14 actions).

Il est ainsi rare que les actions s'adressent à un public très ciblé, comme les seniors (21 actions), les familles monoparentales (15 actions) ou les jeunes (14 actions). Il s'agit là encore principalement d'actions mobilisant les données de partenaires permettant de repérer ces publics, ou encore de participation à des ateliers dont le non-recours n'est pas l'objet principal (autonomie, santé, informations des jeunes par la mission locale, événement d'une association…) ou enfin d'actions avec les institutions en charge de ces publics (CARSAT, CPAM, Mission Locale…).

Un territoire est très particulier par rapport à cette approche globalement généraliste. Le département des Pyrénées-Atlantiques a ainsi choisi de cibler entièrement son projet sur les familles monoparentales, en co-portage avec les caisses de sécurité sociale (CAF et CPAM) à la fois pour le repérage des monoparents fragiles, pour conduire des campagnes d'appels et pour proposer des solutions en réponses aux difficultés de ces publics.

Graphique 5. Nombre d'actions ciblant spécifiquement les différents publics



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête parquestionnaire. Les pourcentages sont calculés sur la base de 278 actions ciblant directement les habitants (et donc hors actions de formation, sensibilisation des professionnels, de pilotage, de diagnostics…).

*Exemple de lecture : 21 actions au total ont été indiquées par les acteurs comme ciblant les personnes en situation de pauvreté (et éventuellement également d'autres publics). Elles représentent 8 % des 278 actions conduites auprès des habitants * Autres publics : parents d'élèves, locataires du secteur social, familles entrant dans les conditions d'éligibilité d'une aide facultative principalement*

Une focalisation sur les formes de non-recours primaires, mais qui ne résume pas la diversité dans la manière dont les porteurs et leurs partenaires ont appréhendé le phénomène

Une autre modalité d'appréhension des actions consiste à les regarder à l'aune des formes de non-recours qu'elles peuvent contribuer à réduire. Rappelons que les territoires ne se sont que rarement appuyés sur une définition partagée des causes du non-recours sur lesquelles agir. Il s'agit donc ici d'une reconstitution *a posteriori* à partir de la description des actions par les acteurs dans les tableaux de bord, les enquêtes par questionnaire et les documents de bilan transmis à la DGCS.

Il existe bien entendu un lien important entre les formes des actions telles que décrites précédemment, et les formes de non-recours sur lesquelles elles agissent. En particulier, les actions d'aller-vers, par définition même de ces actions, veulent diminuer le non-recours en améliorant l'information, la connaissance des démarches à effectuer et l'orientation des personnes rencontrées. S'y s'ajoutent celles de communication conduite auprès des publics, ainsi que la sensibilisation des réseaux de professionnels à la question du non-recours, les formations à l'aller-vers… Tous les territoires agissent ainsi sur cette forme de non-recours, qui représente par ailleurs 81 % des 325 actions répertoriées hors instances de gouvernance et groupes de travail.

29 territoires conduisent des actions d'accompagnement et d'aides à la réalisation des démarches administratives, visant à permettre aux personnes rencontrées de demander leurs droits. 66 actions, 20 % de celles conduites, relèvent de cette forme.

16 territoires mettent en œuvre des actions tentant de fluidifier le traitement des droits. Ces actions portent en particulier sur le déploiement d'outils communs aux territoires et aux caisses permettant de faciliter les prises de rendez-vous, de rendre plus simple la transmission des pièces ou l'obtention de réponses pertinentes et rapides aux difficultés rencontrées par la personne reçue. Il peut également s'agir d'instances partenariales ayant pour objectifs de trouver des solutions pour améliorer globalement les réponses apportées, ou encore de temps d'interconnaissance, d'immersion, de travail en commun pour comprendre les modes de fonctionnement respectif, les prestations proposées et leurs modalités de mise en œuvre et fluidifier ensuite les parcours des usagers. Enfin, certaines actions portent directement sur le design des aides facultatives à la main des villes ou CCAS porteurs de projet.

9 territoires portent des actions permettant d'améliorer la proposition de prestations. Parmi eux, se trouvent principalement des porteurs de projet pouvant agir directement sur la prestation, en particulier Paris qui propose de nombreuses aides municipales, ou encore les conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques avec le dispositif « Rebond Solo » portée par la CAF et la CPAM. D'autres mènent des actions communes avec les caisses permettant la proposition directe de la prestation concernée.

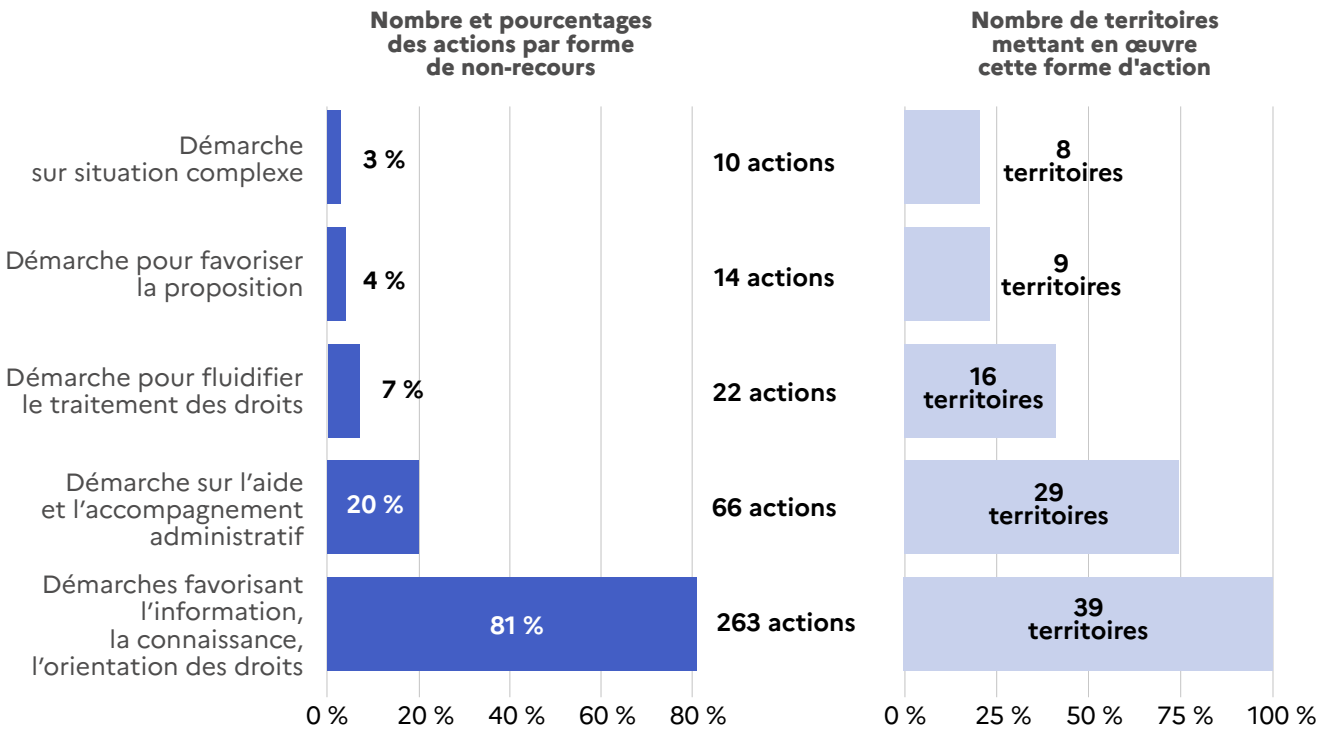
Enfin, 8 territoires ont conçu des actions dont l'objectif est de pouvoir intervenir sur les situations complexes, principalement par l'organisation de groupes de travail sur les situations bloquées ou par la mise en place de parcours spécifiques pour les dossiers atypiques.

Au total, ce sont finalement 22 territoires sur les 39 qui tentent d'agir sur les processus même de traitement des demandes, par exemple par la mise en place d'outils de communication dédiés avec les caisses de sécurité sociale (ligne ou messagerie dédiée, Administration+), par l'identification de référents au sein des institutions partenaires (voir également encart ci-dessous), ou l'organisation de parcours spécifiques pour les situations atypiques ou urgentes. Les actions restent néanmoins peu nombreuses et soit liées à l'attribution d'aides locales, soit conditionnées par le partenariat avec les caisses et les possibilités effectives de parvenir à des process communs. Sur le territoire de Redon par exemple, la volonté de disposer d'un accès direct à un relai au sein de la CAF permettant de fluidifier le traitement des dossiers s'est heurtée à des difficultés d'organisation. Le projet était par exemple en partie mise en œuvre par une association, or la CAF ne peut donner des accès au service Consultation du dossier allocataire par les partenaires (CDAP) à des acteurs associatifs hors France Services.

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : les « numéros magiques », ou l'intérêt de contacts directs avec des référents au sein des institutions

Dans le cadre du recueil d'informations sur l'expérimentation TZNR de son territoire, un membre du 5e collège a évoqué l'intérêt de contacts avec des référents dans les institutions, dont disposent les travailleurs sociaux. Ces contacts privilégiés sont jugés utiles pour débloquer facilement des situations et permettre l'accès aux droits. Ce constat s'appuie sur une enquête menée auprès d'habitants fréquentant une structure impliquée dans TZNR. Contrairement à un discours plus critique généralement recueilli sur les relations avec les caisses, les habitants interrogés rapportaient être parvenus à accéder à leurs droits, en expliquant ce résultat par le relais assuré par le travailleur social ou l'accompagnant, celui-ci disposant de numéros dédiés facilitant la mise en relation directe avec l'interlocuteur pertinent : « Ils disent que c'est grâce au travailleur social, ou à la personne qui nous accompagne, qui passe par des numéros abrégés. Il y en a une qui m'a dit carrément des numéros magiques. Elle appelle, elle a tout de suite la personne en ligne, la situation se débloque. »

Graphique 6. Répartition des actions et des territoires selon la forme du non-recours sur lequel ils agissent



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire. Les actions correspondant aux instances de gouvernance, instances de participation des habitants, diagnostics, évaluations bilan ne sont pas concernées par cette répartition (par définition, elles ne visent pas à lutter contre une forme de non-recours en particulier) et sont donc ici exclues de l'analyse. Les pourcentages sont ainsi calculés sur la base de 325 actions, correspondant aux autres actions que celles de gouvernance, de participation, de diagnostic ou évaluation.
Le total des pourcentages est supérieur à 100 %, quelques actions relevant de deux registres différents. Exemple de lecture : 22 actions, représentant 7 % des 325 actions concernées ici, relèvent du registre « démarches pour fluidifier le traitement des droits ». Elles sont observées sur 16 territoires parmi les 39 TZNR.

Par ailleurs, si peu d'actions sont directement ciblées sur l'objectif d'intervenir sur le traitement des demandes et si très peu de territoires se sont engagés dans des actions de plaidoyer pour permettre une évolution de design des prestations facilitant le traitement de la demande, la mise en place d'actions partenariales avec les Caisses, la présence conjointe sur des événements d'accès aux droits, les restitutions lors des comités de pilotage sont autant de temps permettant de faire émerger les difficultés d'accès aux droits que rencontrent les usagers. Une des caisses rencontrées évoque par exemple son étonnement lorsque, lors d'un forum partenarial, elle a été confrontée par une personne qui n'avait pas actualisé sa demande de prime d'activité par incompréhension des montants préremplis et méconnaissance de la différence entre salaire brut et salaire net. Si ces échanges permettent ainsi de poser les bases d'un diagnostic partagé entre les différents acteurs quant aux causes du non-recours, ils ne peuvent suffire à définir des solutions sans un effort de plaidoyer. En l'occurrence, la conclusion de la caisse citée précédemment porte plus sur la nécessité, pour le territoire, d'améliorer le ciblage des publics dont les compétences administratives sont faibles, que sur celle de faire évoluer le circuit de la demande.

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : des dimensions de non-recours secondaire centrales dans les parcours d'accès et de maintien dans les droits

Lors de la consultation avec les membres du 5e collège du CNLE, des questions se sont posées sur la manière dont l'expérimentation répond à des situations relayées fréquemment dans les échanges et les avis du CNLE, qui ne relèvent pas d'un non-recours primaire, mais d'un non-recours secondaire, lié à une rupture de droit ou à une non-reconduction de prestations déjà obtenues.

Deux types de situations ont été plus particulièrement identifiés lors de la consultation. Le premier concerne les conséquences d'un déménagement, où les dossiers ne suivraient pas, ou d'un changement de situation du ménage (reprise ou perte d'emploi, séparation ou mise en couple…) sur le maintien des droits. Un membre illustre cette difficulté par un cas familial, concernant le défaut de transmission d'un dossier entre administrations de deux territoires différents à la suite d'un déménagement : « Elle est encore en galère pour obtenir le suivi de son dossier, l'assistante sociale qui la suivait doit faire le relais avec l'assistante sociale d'ici, mais ça ne suit pas. Elle est encore dans des structures d'accueil alors qu'elle pourrait avoir accès au logement avec ses deux petites filles. »

Le second type de situation concerne les difficultés liées au renouvellement des titres de séjour, en lien avec les services préfectoraux, identifiées comme un enjeu à faire remonter au-delà du périmètre de l'expérimentation : « Les travailleurs sociaux dans [les structures locales que j'interroge] se démènent pour aider les usagers à obtenir leurs droits, notamment à la préfecture. J'entends tout le temps des personnes qui ont des difficultés avec leur titre de séjour. » Une personne concernée témoigne de cette difficulté à partir de sa propre situation, où l'absence de titre de séjour, malgré une reconnaissance administrative et sociale acquise par ailleurs, reste bloquante dans l'accès à des prestations liées au handicap.

Aller-vers, échanges de données et participation : des actions particulièrement attendues dans le cadre de l'appel à projet

L'aller-vers, modalité emblématique des TZNR

L'aller-vers est, comme nous venons de le voir dans les données issues des tableaux de bord, à la fois la pratique la plus fréquente en nombre d'actions recensées et la plus largement partagée entre les territoires. Pour certains TZNR, elle constitue l'objet principal, voire quasi exclusif, de l'expérimentation, à l'image des Conseils départementaux de Haute-Garonne et des Pyrénées-Atlantique. Dans le volet 2 de l'enquête par questionnaire, 25 des 38 réponses sur les « bonnes pratiques » choisies et partagées par les porteurs comportent une composante aller-vers identifiable (formations de professionnels ou bénévoles, actions à destination des habitants).

Cette centralité de l'aller-vers provient certes du fait qu'il s'agissait d'un attendu de l'AAP et qu'il a été l'un des premiers sujets de travail de la communauté apprenante. En cela, le choix des porteurs de projet de développer des actions d'aller-vers peut apparaître comme une réponse à cet attendu, mais cette explication est insuffisante. En effet, dans les trois premières expérimentations TZNR conduites avant l'AAP, l'aller-vers occupait déjà une place importante, notamment à Bastia et à Vénissieux, et a pu servir de référence pour les territoires suivants.

D'autres raisons expliquent pourquoi l'aller-vers est une modalité emblématique des actions TZNR. Elles illustrent comment l'aller-vers, introduit dans l'AAP de l'expérimentation TZNR, est venu rencontrer l'intérêt des acteurs locaux.

La première tient aux représentations des acteurs quant au non-recours et à ses déterminants. L'aller-vers est perçu comme la réponse la plus pertinente à des causes telles que l'isolement géographique et aux difficultés de mobilité, à la distance symbolique et sociale aux guichets, à la méconnaissance des droits et aux freins psychosociaux à la demande d'aide. Face à ces obstacles, la proximité est vue comme un levier indispensable. S'appuyer sur les lieux fréquentés et identifiés par les personnes, s'attacher à créer un lien de confiance, entrer dans la finesse des situations individuelles pour comprendre les blocages à l'origine du non-recours sont autant de postures que l'aller-vers est censé rendre possible. Ainsi, on retrouve ici un certain « mythe de l'aller-vers » (Okbani, 2026), à savoir la conviction, largement partagée, que cette modalité serait la plus efficace pour atteindre les personnes souvent qualifiées « d'invisibles » dans les propos des acteurs rencontrés dans les monographies, afin de les informer et les orienter vers leurs droits.

La deuxième raison, proche de la précédente, tient à la résonnance de l'aller-vers avec les intérêts des acteurs locaux (motivations individuelles des porteurs et de leurs partenaires) et les incitations aussi institutionnelles. Celles-ci sont en effet de plus en plus identifiables. A titre d'exemple, les COG des caisses de sécurité sociale mentionnent l'aller-vers comme levier de lutte contre le non-recours. D'autres démarches locales, comme les Cités de l'emploi, intègrent également des actions aller-vers sur lesquelles les TZNR ont pu s'appuyer comme à St Louis et Vannes. Les conventions territoriales globales comportent elles aussi un axe aller-vers. Ces exemples sont illustratifs d'un mouvement plus large. L'aller-vers s'est en effet diffusé historiquement dans des champs très différents, de la prévention de la délinquance à la santé publique en passant par l'éducation populaire, avant de s'imposer dans l'action publique locale comme un mode opératoire partagé par des acteurs aux objectifs très hétérogènes (Baillergeau, Grymonprez, 2020). C'est précisément pour cela que l'aller-vers apparaît comme un terrain de mobilisation partenariale aisé.

La troisième raison est d'ordre pratique, et c'est celle que les porteurs mobilisent eux-mêmes dans le volet 1 de l'enquête par questionnaire pour expliquer pourquoi ils ont démarré par l'aller-vers. Ce dernier est présenté comme une modalité pragmatique, visible pour les habitants et lisible pour les partenaires, peu exigeante en termes de moyens, au cadre réglementaire clair (sans nécessité de convention préalable, à la différence de l'échange de données) et rapide à mettre en place. À ce titre, ce type d'actions est vu comme adapté à la temporalité d'une expérimentation.

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : aller-vers, un outil jugé indispensable sous certaines conditions

Les membres consultés du 5e collège partagent le constat que les actions d'aller-vers sont indispensables et pertinentes, en particulier pour toucher les personnes les plus éloignées de l'accès à leurs droits, qui ont été qualifiées dans l'échange d'« invisibles » : « Pour moi en tout cas, c'est le moyen le plus sûr d'arriver à quelque chose. Bien sûr, il faut plus de monde, pour chaque quartier. Il faut atteindre le maximum de personnes, et c'est en allant les chercher qu'on peut y arriver. La plupart ne viendront jamais. C'est parce qu'ils ignorent les droits qu'ils ont, et la plupart, ils craignent. »

Plusieurs membres fondent ce constat de la pertinence à partir de leur propre expérience, ayant eux-mêmes été en contact avec des professionnels menant des actions d'aller-vers ou ayant reçu des courriers de l'administration les informant de droits potentiels.
L'aller-vers peut alors représenter un levier pour surmonter le sentiment de honte à l'origine de certaines situations de non-recours, telle que vécu par une personne du 5e collège, autour de l'aide alimentaire : « quand on est en situation de pauvreté ou de précarité, on n'ose pas aller-vers nos droits notamment sur une situation vécue sur la distribution alimentaire. À un moment donné, j'ai eu le droit à tout ça, mais j'avais honte, je n'ai pas aimé, donc je refusais. Ils [le CCAS] sont venus jusqu'à chez moi me dire « si, si, il faut y aller, aller chercher pour votre famille ». »

Cette pertinence de l'aller-vers est cependant conditionnée à plusieurs éléments selon les membres du 5e collège, notamment à des moyens humains suffisamment déployés sur les territoires. L'association d'une personne de confiance, à l'image des travailleurs pairs, est citée par une personne comme un factweur facilitant. Le choix de la convivialité comme point d'entrée, plutôt qu'une approche frontale centrée sur l'accès aux droits, est également relevé par une autre personne, à travers l'exemple d'une action dans laquelle elle est impliquée de « galette des droits » : « avec nous, dernièrement, ils avaient mis en place la galette des droits. Tant qu'ils avaient mis en place des choses autour du droit, venez, venez, il n'y avait pas beaucoup de monde. Et quand ils ont mis en place la galette des droits, comme par hasard, il y a plein d'habitants qui sont venus partager la galette, et en même temps connaître leurs droits. »
Une dernière condition de réussite est pointée par un membre du 5e collège, celle de s'appuyer sur ce qui a déjà été expérimenté ailleurs plutôt que de reproduire des pratiques dont l'inefficacité est déjà connue, notamment le ciblage du lieu et de l'horaire des actions d'aller-vers. Il illustre ce constat en opposant des actions menées dans des lieux de flux (marchés, centres commerciaux), jugées peu concluantes, à un exemple de réussite autour de l'accès aux crèches, où du porte à porte a permis d'informer les parents et de lever les réticences qu'ils exprimaient.

À l'inverse de ces conditions de réussite, un membre relève une limite tenant au sentiment que c'est à lui de faire la démarche vers les institutions, plutôt que l'inverse, ces dernières prenant du temps à répondre, restant injoignables par téléphone, ou ne traitant pas son dossier :
« Pour moi, l'aller-vers c'est un gros échec par rapport à tous les professionnels. C'est plutôt moi qui suis allé vers les professionnels. Mes allocations d'adulte handicapé n'ont pas été payées pendant deux mois. J'ai fourni tous les documents, ils n'ont pas pris mon dossier en compte. J'ai été obligé d'aller aux services de mon arrondissement pour être payé. Je n'ai pas arrêté de sonner, parce que pour avoir les administrations, c'est quand même trente minutes sur le téléphone avant de les avoir. ». Ce qu'il indique ici permet de mettre en avant la question de la réactivité et de l'accessibilité des services eux-mêmes comme conditions de l'efficacité perçue des dispositifs d'aller-vers.

La diversité de l'aller-vers se retrouve dans l'ensemble des pratiques recensées, qui vont des dispositifs mobiles et du porte-à-porte à la présence sur des marchés, en gare ou en pied d'immeuble, jusqu'aux interventions dans des espaces privés comme des entreprises, associations. Ce spectre large est précisément ce qui rend l'aller-vers à la fois fédérateur et difficile à évaluer comme pratique homogène. Ainsi, parmi les 80 modalités d'actions identifiées par la recension effectuée, plus du quart, 22, sont ainsi relatives à l'aller-vers. En dehors des actions de portes à portes et d'aller-vers dans l'espace public (déambulation, stands sur des lieux de passage…), mise en œuvre chacune par 24 territoires, les autres formes d'interventions ne concernent chacune qu'une minorité des projets.

Tableau 10 – L'hétérogénéité des actions d'aller-vers

ACTIONS MISES EN ŒUVRE	% DES ACTIONS TOTALES	NOMBRE DE TERRITOIRES
Porte-à-Porte, visites à domicile	30	24
Aller-vers dans l'espace public	30	24
Permanence dans des associations	16	14
Autres permanences internes délocalisées	16	15
Organisation d'animations ou d'ateliers sur l'accès aux droits	15	13
Présence sur les événements des partenaires	14	14
Temps fort partenarial, destiné aux habitants centré sur l'accès aux droits	11	11
Envoi de courriers, boîtage	11	10
Organisation d'animations, d'ateliers, de temps conviviaux, non estampillés accès aux droits	11	9
Aller-vers téléphonique	10	10
Permanence dans les locaux	10	9
Organisation de temps d'information chez les partenaires à destination de leur public	9	8
Démarches mobilisant la pair-aidance	9	4
Permanence dans des institutions	9	9
Démarches mobilisant des habitants bénévoles	6	4
Présence dans les locaux des partenaires	5	5
Présence partenariale dans l'espace public, type caravane des droits	5	5
Déploiement d'un dispositif mobile (type camion…)	5	4
Permanance partenariale hors les murs	4	3
Permanence (ou présence) dans des entreprises	3	3
Mailing, SMS	2	2
Permanence partenariale dans les locaux	1	1

Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilanstransmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.

Le repérage par les données dans les TZNR : de fortes attentes, des pratiques hétérogènes et des réalités plus mitigées

Le repérage de situations de non-recours par les données est un axe de l'AAP TZNR qui a concentré de fortes attentes initiales. Celles-ci sont à resituer dans un contexte national plus large de développement de démarches d'accès aux droits mobilisant des outils numériques et les possibilités offertes par le partage de données entre administrations, anciennes (Revil, 2015) mais s'accélérant et dont la mise en place de la Solidarité à la Source constitue une illustration emblématique.

Sur les TZNR, le repérage par les données a été principalement perçus comme une modalité permettant d'améliorer l'efficacité des actions d'aller-vers (en ciblant mieux les publics pour éviter la dispersion et les contacts sans suite), plutôt que dans un objectif de qualification et de quantification du non-recours à l'échelle locale. Ce dernier objectif a certes été évoqué dans les projets initiaux, mais il n'a pas donné lieu à des concrétisations significatives[19]. L'expérimentation TZNR a contribué à accélérer sur certains territoires des volontés de développer le repérage par les données, en donnant un mandat institutionnel, qui plus est national, qui a pu conférer aux porteurs une légitimité nouvelle pour engager des discussions avec les partenaires. C'est le cas à Flers et à l'échelle des trois TZNR de Bretagne, où les acteurs porteurs d'actions sur les données soulignent que sans le cadre TZNR, ces actions n'auraient pas eu lieu et/ou auraient été plus difficiles à faire valider par les directions des institutions.

Sur cet axe, il est nécessaire de distinguer trois logiques qui sont souvent regroupées sous un même terme, celui de « l'échange de données », alors qu'il recouvre des réalités sensiblement différentes.

La première est le croisement de bases de données internes au porteur de l'expérimentation TZNR. Elles représentent 5 actions parmi les 34 inventoriées concernant l'échange de données et sont mises en œuvre dans 3 territoires (20 territoires au total mobilisent l'échange de données). C'est par exemple le cas à Vannes, où les données du service social du CCAS ont été rapprochées de celles du service enfance-famille, afin d'identifier des familles présentant des impayés, mais inconnues du service social. À Strasbourg, l'exploitation des données de l'état civil permet de repérer des personnes qui se retrouvent en situation de veuvage, ce moment ayant été identifié comme un « risque de bascule dans le non-recours ». Les personnes résidant le territoire expérimental reçoivent alors un courrier de la Ville adressant les condoléances et proposant un accompagnement individuel dans les démarches administratives liées au veuvage.

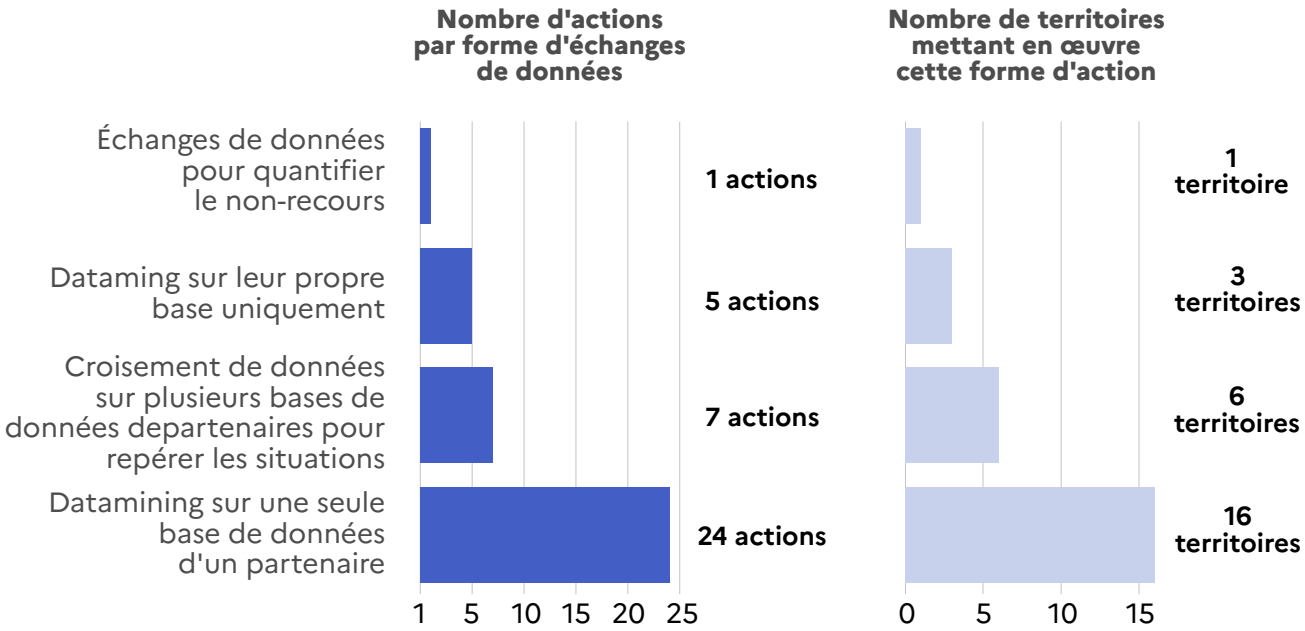
La deuxième logique est la transmission de données d'un partenaire externe vers le porteur de l'expérimentation. Il s'agit de la plus fréquemment mobilisée (24 actions, 16 territoires). A Blois, l'aller-vers des médiatrices Accès aux droits s'appuie sur des données exploitées et transmises par la CARSAT concernant des personnes en potentiel

19 Un territoire mobilise les données pour quantifier le non-recours, en plus de la volonté initiale du CD31 mais abandonnée.

non-recours à l'ASPA ou à la pension de réversion. Les professionnels contactent ensuite les personnes pour proposer, lorsque ce sont des dossiers complexes, des rendez-vous dédiés et réaliser un bilan des droits dans d'autres domaines (logement, santé, mobilité, autonomie, culture).

Enfin, la troisième logique est le croisement effectif entre plusieurs bases d'institutions locales différentes. C'est celle qui concentre le plus d'attentes et qui représente les démarches les plus complexes, illustrée par la convention CAF-Ville engagée à Grigny. Elle représente 7 actions à ce jour, dans 6 territoires.

Graphique 7. Les formes de repérage par les données



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.

À la différence de l'aller-vers, qui s'inscrit généralement dans un référentiel d'intervention généraliste, le repérage par les données est presque systématiquement associé à une approche ciblée, portant sur des prestations ou des publics spécifiques. Les familles monoparentales reviennent dans de nombreux territoires comme cibles prioritaires, que ce soit à Vannes, dans les Pyrénées-Atlantique, à Flers, à Lille, à Montpellier ou encore à la CCVLV. Les personnes âgées constituent une autre cible fréquente, avec des approches orientées vers l'ASPA ou la pension de réversion, en lien avec Agirc-Arco en Haute-Garonne ou avec la CARSAT à Blois. En termes de prestations, la CSS, la prime d'activité et l'ASPA sont les plus souvent ciblés. L'expérimentation TZNR de Paris se distingue par un usage plus large, mobilisant des données de la CAF, de la CNAV ou de la Direction du logement et de l'habitat de la Ville pour repérer des ménages en non-recours également aux aides municipales et les contacter en vue de l'ouverture de droits.

Les résultats sont soulignés positivement sur une dizaine de territoires, comme nous le verrons dans la partie 4 du rapport, avec des détections de personnes rendues possibles par l'exploitation de données, ainsi que des ouvertures de prestations ou d'aides représentant parfois des montants importants. Le bilan reste cependant mitigé à l'échelle de l'expérimentation, comme l'a par ailleurs relevé la Cour des comptes dans son audit flash de TZNR (Cour des comptes, 2025). Certains territoires ont engagé la réflexion sur ce sujet au démarrage mais l'ont abandonné ou fortement ralenti. Le Conseil départemental de Haute-Garonne, qui avait fait de l'échange de données un volet central de son projet, au point de recruter un analyste de données dédié, les difficultés ont conduit à un recentrage progressif sur un modèle prédictif du RSA (à l'objectif différent de la détection de situations de non-recours), à l'éloignement progressif de partenaires sur cet axe et à la démission de l'analyste avant la fin de l'expérimentation. L'investissement initial y était pourtant décrit comme porteur d'espoirs par les partenaires, mais la déception est réelle face à l'absence de concrétisation.

Les monographies et les réponses à la deuxième enquête par questionnaire permettent d'identifier, de façon encore provisoire compte tenu du stade des observations, des conditions favorables à la mise en œuvre du repérage par les données, dans les expérimentations TZNR. Ces conditions, synthétisées dans le tableau ci-dessous, éclairent la question de savoir pourquoi cette modalité de repérage a pu se faire dans certains territoires et pas dans d'autres.

Synthèse des conditions de mise en place des actions de repérage par les données

CONDITIONS DE RÉUSSITE	
Niveau macro (institutionnel, politique et juridique)	• **Légitimité donnée par le cadre de l'AAP TZNR** • **Volonté institutionnelle et politique, du porteur et des partenaires ;** • **Articulation et alignement avec les intérêts propres des organismes sollicités, détenteurs de données ;** • **Mutualisation entre territoires proches** • **Reconnaissance du cadre juridique national comme condition de sécurisation de la démarche d'échange et/ou de traitement de données ;** • **Relations de travail ou conventionnements préexistants entre institutions, facilitant la signature d'une convention sur l'échange de données.**
Niveau méso (organisationnel)	**Capacité de stockage sécurisé des données ;** • **Présence d'un professionnel en charge de porter le sujet et de le coordonner** • **Recrutement ou mise à disposition de statisticiens ou analystes de données ;** • **Association dès le démarrage et l'expression du besoin (RGPD) des statisticiens ou analystes de données ;** • **Ciblage réaliste et pertinent du périmètre géographique (avoir un niveau suffisant de données tout en garantissant une capacité d'intervention) ;** • **Disponibilité de professionnels dédiés à l'aller-vers, pour la prise de contact avec les personnes identifiées**

CONDITIONS DE RÉUSSITE	
	• **Répartition claire des rôles entre une équipe en charge de l'analyse des données et du ciblage, et des intervenants de terrain en charge de prendre contact avec les personnes identifiées et de réaliser des estimations de droits** • **Anticipation en amont de la volumétrie et du retraitement des données nécessaire.**
Niveau micro (technique et opérationnel)	• **Disponibilité de données suffisamment fiables et d'un volume suffisant pour repérer des situations et intervenir dessus ;** • **Compatibilité des bases ressources utilisées dans les bases de données et des définitions (de la notion de foyer, de famille…)** • **Existence d'une possibilité de diversification des moyens de contacts des personnes repérées.**

Sources : monographies TZNR, enquête par questionnaire ; travaux de l'Odenore (Rode, 2023)

À l'inverse de ces conditions favorables, un ensemble d'obstacles récurrents se dessine à travers les expériences territoriales de repérage par les données, expliquant l'hétérogénéité de leur mise en œuvre. Le premier tient à une appréhension sur les risques juridiques liés à l'exploitation et au partage de données, parfois plus large que la seule contrainte réglementaire effective. À Grigny, les interlocuteurs de la Ville décrivent une posture défensive des services juridiques internes et des partenaires, ce qui contribue à ralentir ou bloquer les démarches. La complexité des procédures RGPD et des conventionnements constitue le nœud central. Une convention type et un modèle d'expression de besoins ont été mis à disposition par la DGCS en octobre 2024, mais relativement tardivement et les territoires ont dû l'adapter. Les descriptions des modalités de conventionnement insistent sur le nombre important d'allers-retours nécessaires (la moindre évolution de l'expression des besoins relançant un circuit complet de validation et de signature). La logique de conventionnements multi partenariaux a pu se substituer à une logique bilatérale, qui a également nui à la lisibilité des projets et freiné la mobilisation collective.

Le cloisonnement des systèmes d'information entre institutions, et parfois le manque de ressources humaines et de moyens techniques, représentent des autres obstacles structurants. Cela s'observe tant en interne, où les collectivités locales disposent rarement de compétences en statistiques ou en informatique suffisants pour l'exploitation de données (ni même de capacités de stockage sécurisé), qu'en externe, où la disponibilité des agents des caisses pour extraire et transmettre les données constitue souvent un facteur limitant. L'exemple de Vannes l'illustre bien. L'objectif de la démarche y est d'identifier, par le croisement de bases de données entre CPAM et CAF, des familles monoparentales en non-recours à la C2S. Or la CPAM travaille sur une base individuelle et ne dispose pas de la notion de foyer, là où la CAF raisonne en termes de composition familiale. L'exploitation des données implique donc un travail de retraitement manuel important pour reconstituer les ménages. L'enjeu de la soutenabilité est explicitement soulevé par les caisses de sécurité sociale, dès lors qu'il faudrait appliquer ce travail sur un plus grand volume de situations que celles identifiées sur une seule commune du département.

La présence d'actions similaires déjà conduites par les caisses de sécurité sociale sur certains territoires pose également la question de la plus-value de TZNR sur ce volet ou, a minima, de l'articulation entre ces actions et l'expérimentation. Au CD31, la CAF réalise déjà des requêtes mensuelles pour repérer des allocataires logement en non-recours à la prime d'activité ou au RSA, et la CPAM échange avec la CAF pour éviter le non-recours à la CSS des nouveaux allocataires du RSA, sans que TZNR y contribue. Cette plus-value de TZNR apparait d'autant plus limitée étant donné que les organismes de sécurité sociale ont une capacité d'étudier puis d'ouvrir des droits, sans nécessité de passer le relais ou de s'appuyer sur des acteurs de proximité. Enfin, et contrairement à l'aller-vers pour lequel un socle d'expériences préexistait dans plusieurs territoires, le repérage de situations de non-recours par les données a souvent dû être construits de toutes pièces au niveau local. Sur ce point, les échanges entre territoires TZNR n'ont pas eu suffisamment lieu, chacun avançant largement par essai-erreur. Vannes et Flers, par exemple, ont travaillé sur des cibles et des logiques très proches, le croisement CAF-CPAM pour identifier des familles monoparentales sans complémentaire santé, sans qu'un échange entre eux ait, à notre connaissance, permis de capitaliser mutuellement, ce qui a pu représenter une perte de temps pour les deux territoires. Ces observations ouvrent sur la nécessité de capitaliser sur les pratiques existantes en matière de repérage par les données (mises en place dans et en dehors des expérimentations TZNR), ainsi que sur l'importance d'un cadre national (par exemple au niveau du cadre juridique, des requêtes standardisés, de l'interopérabilité des bases de données...).

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : Le repérage par les données couplé à une action sortante

L'observation faite jusque-là dans l'expérimentation TZNR, montrant une réalité mitigée du repérage par les données, a suscité des réactions avec les membres du 5e collège. Un de ces derniers relève que cette situation tranche avec la manière de traiter les données habituellement, en particulier dans la gestion des indus par les caisses de sécurité sociale : « Pour recouvrir des sommes indues ou des choses comme ça, les administrations arrivent à se mettre en rapport pour régler les choses, mais ils n'arrivent pas à se mettre en rapport pour que tout le monde ait accès à ses droits. C'est quand même un peu curieux, cette histoire. » Un membre interroge, à ce sujet, la portée de ce constat. Il se demande « s'il y a une volonté partagée pour aller dans le sens [d'un dépassement des obstacles juridiques, techniques ou organisationnels], ou si ces obstacles sont jugés trop importants pour envisager une généralisation ? ».

D'autres membres du 5e collège ont un avis plus positif sur ces actions, ayant eu des expériences en matière de repérage par les données couplé à une prise de contact, notamment autour de prestations de solidarité (minimum vieillesse, de dispositifs de prévention santé ou d'accès à la complémentaire santé). Un membre pointe surtout l'intérêt d'une information reçue au bon moment, autour d'une forme de proactivité de la part des organismes de sécurité sociale. En effet, suite au refus d'une demande de Complémentaire santé solidaire (C2S), un courrier lui a été envoyé par la CPAM pour proposer une alternative, une aide financière au paiement d'une mutuelle. Ce courrier lui a apporté une information nouvelle qu'il a jugé pertinente, qu'il a concrétisé en initiant des démarches de mutualisation :

« Ma demande de C2S a été refusée dans un premier temps. J'ai refait quelques mois après, et on m'a dit qu'on n'avait pas le droit à la C2S. Mais on m'a renvoyé un courrier en me disant que je pouvais prétendre à une aide financière au paiement de la mutuelle. Je ne connaissais pas ce système d'informer les gens, s'ils n'ont pas le droit à un dispositif, sur une partie du dispositif qu'ils peuvent avoir. Je trouve que c'est vraiment bien d'aller-vers tous les volets du droit. J'étais surpris et agréablement surpris. »

Une limite importante de ces actions de contact sortant, appuyées sur du repérage par les données, a été évoquée par un membre du 5e collège et confirmée par d'autres. Elle porte sur le démarchage téléphonique, et le fait de ne pas répondre aux appels ou aux SMS provenant de numéros inconnus : « Si on m'appelle, je ne répondrai pas, parce qu'on est beaucoup à subir les démarcheurs téléphoniques. Quand un numéro qu'on ne connaît pas nous appelle, on pense qu'on va nous demander des panneaux solaires ou de changer de fournisseur d'accès Internet. »

La participation des personnes : un axe peu investi, avec des difficultés partagées par les TZNR

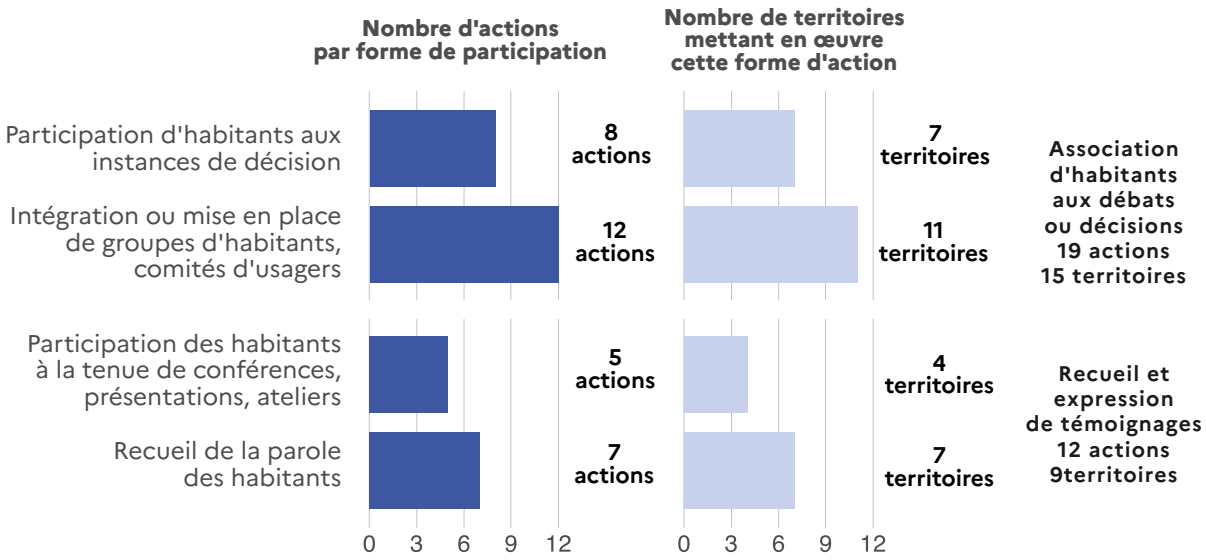
Comme énoncé précédemment, la participation des personnes concernées est un axe très peu investi par les territoires, en dépit de l'intérêt et de l'adhésion des porteurs de projets à ce principe d'action. La volonté d'aller dans cette direction est largement partagée par les TZNR mais la majorité se sont heurtés à des contraintes d'ingénierie et de ressources, par exemple. Seuls 17 territoires ont organisé cette participation, mise en œuvre dans 31 actions.

Quatre objectifs sont cités principalement par les territoires concernés : permettre aux habitants de participer aux décisions les concernant et mobiliser l'expertise des personnes concernées dans les instances de pilotage ou de travail ; comprendre les motifs du non-recours et ses conséquences ; sensibiliser les professionnels à la question du non-recours en partant de la parole habitante ; s'appuyer sur les habitants pour initier des démarches d'aller-vers.

Deux grands types de logiques coexistent : la première consiste à associer les personnes concernées aux décisions, en invitant des représentants des habitants dans les instances de décision (3 territoires) ou/ et en s'appuyant sur des groupes d'habitants déjà formés ou constitués pour l'expérimentation (11 territoires). L'invitation à participer aux instances de décision, lorsqu'elle n'est pas couplée avec l'animation de groupes d'habitants se traduit le plus souvent par la présence de quelques habitants aux comités de pilotages ou de suivi. La constitution ou la réunion de groupes d'habitants relèvent de modes d'actions en général plus construits. Blois Agglopolys par exemple, a constitué un groupe de 14 habitants, qui se sont rencontrés toutes les 6 semaines jusqu'en septembre 2025 et qui participent aux différentes instances opérationnelles du projet. Depuis septembre dernier, pour permettre le renouvellement de la parole, les réunions se font au sein d'instances thématiques travaillant sur les outils de communication et les modes d'aller-vers. Chemillé-en-Anjou a mis en place deux journées de croisement des savoirs en s'appuyant sur la méthodologie de croisement des savoirs développé par ATD Quart Monde et en les préparant en amont par des temps de travail en groupes de pairs.

La seconde logique consiste dans le recueil de parole des habitants, ou ont favorisé leurs expressions sous formes de témoignages enregistrés ou direct, lors de débats, de présentations, d'actions de communications. 9 territoires sont concernés. 7 ont recueilli la parole des habitants concernés, au-delà d'une simple enquête par questionnaire. Il s'agit notamment d'opérations s'inspirant du « Porteur de paroles », qui permet de recueillir la parole dans l'espace public et de l'afficher sous forme de témoignages. 4 territoires ont favorisé la diffusion des témoignages de personnes concernées, sous forme de projections, de podcast ou encore en les invitant à s'exprimer dans des débats.

Graphique 8. Les formes de participation



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire.
Certaines actions relèvent de plusieurs catégories, la somme des effectifs correspondant au niveau détaillé est ainsi inférieure à aux effectifs correspondant aux grandes catégories (association d''habitants aux débats et recueil ou expression de témoignage). Exemple de lecture : 12 actions sont des actions d'intégration dans le projet TZNR, de groupes d'habitants, ou bien de mise en place de comités d'usagers. Elles concernent 11 territoires.

La mise en place de la participation au-delà d'une présence limitée des habitants dans des instances de pilotage a supposé la capacité à s'appuyer sur des relais pour constituer des groupes d'habitants et à mobiliser des expertises pour animer ces groupes. Lorsque des cadres de participation préexistaient, comme des comités d'usagers ou des conseils citoyens déjà actifs, les porteurs ont pu s'y adosser directement, y compris pour faire émerger de nouvelles actions. Dans ce cas, la participation ne constitue pas une innovation de l'expérimentation mais la mobilisation d'une culture et de dispositifs déjà institutionnalisés, portés par des acteurs qui maîtrisent les méthodologies de participation et connaissent les habitants impliqués.

À l'inverse, lorsque ces cadres n'existaient pas, la participation des habitants s'est le plus souvent réduite à la présence de quelques individus orientés par des professionnels, dont l'engagement tient davantage à des trajectoires personnelles singulières qu'à une mobilisation collective organisée. Les monographies montrent que dans ces configurations, la participation reste fragile et peu structurée, faute d'un espace collectif où elle pourrait s'ancrer et se renouveler. Elle fait ainsi souvent partie des actions prévues lors de la rédaction du projet, mais abandonnées devant la difficulté de leur mise en œuvre.

« Les actions visant la participation des habitants ne verront pas le jour, il y a peu d'instances adaptées sur le territoire mais la formation des acteurs au DPA *(Développement du Pouvoir d'Agir) pourra être un bon levier pour continuer d'expérimenter post TZNR.* »
(ville de Talence, première enquête par questionnaire).

Tableau 11 – Synthèse provisoire des conditions de mise en place de la participation des habitants dans l'expérimentation

Le tableau s'organise selon quatre niveaux emboîtés, de l'échelle la plus macro à la plus micro, en s'inspirant de l'échelle des niveaux de participation (Arnstein, 1969) et du cadre analytique multi-niveaux mobilisé dans la littérature sur la participation dans les politiques de solidarité :

CINQ NIVEAUX DE CONDITIONS DE MISE EN PLACE DE LA PARTICIPATION	CONDITIONS DE MISE EN PLACE
Niveau institutionnel **gouvernance territoriale, culture organisationnelle, formation des équipes**	• **Formation des professionnels aux approches participatives** • **Articulation de la participation aux instances décisionnelles** • **Culture participative institutionnalisée et cadres préexistants** • **Portage politique clair et engagement des décideurs**
Niveau opérationnel **ingénierie de projet, animation, formats, planification**	• **Mobilisation de relais pour recruter les habitants** • **Ingénierie et compétences d'animation participative** • **Formats diversifiés et adaptés aux publics visés** • **Intégration de la participation dès la conception du projet**
Niveau collectif **dynamiques de groupe, travail entre paires, renouvellement de la parole**	• **Existence ou constitution préalable de groupes d'habitants** • **Renouvellement et rotation de la parole** • **Travail préparatoire en groupes de paires**
Niveau individuel leviers liés aux personnes elles-mêmes (légitimité, disponibilité, reconnaissance)	• **Revalorisation de la personne et sécurisation de la prise de parole** • **Disponibilités et dispositions à participer** • **Indemnisation et reconnaissance du statut de participant**

Sources : monographies TZNR, IGAS[20], CNLE[21], Arnstein S[22], Vie publique[23]

20 IGAS, La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives, novembre 2023
21 CNLE, Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, 2011
22 Arnstein S., « Une échelle de participation citoyenne », Journal de l'Institut américain des planificateurs, 1969
23 Vie publique, synthèse rapport IGAS, avril 2024

Les enseignements de la partie 3

1/ L'évaluation permet à partir des projets menés d'établir une typologie de 15 types d'action clés mises en œuvre dans le cadre de TZNR. Cette typologie s'appuie plus sur les modes d'action et les droits ciblés, que sur les publics visés.

2/ Pour la plupart, les projets menés ne ciblent en effet généralement que très peu de « publics » spécifiques, et demeurent relativement larges de ce point de vue.
Ceci pourra faire l'objet de questionnements dans le rapport final concernant notamment la non prise en compte des effets de genre dans la définition des actions, ou la quasi-absence d'actions prenant en compte les situations spécifiques de personnes migrantes précaires pourtant nombreuses sur certains territoires notamment urbains (voir la partie 4).

3/ Quel que soit le porteur, le territoire, les publics initialement ciblés ou les contraintes institutionnelles, l'aller-vers émerge comme la modalité d'action la plus partagée et la plus investie de TZNR. Son contenu est varié (de la permanence délocalisée à l'intervention dans l'espace public, du travail de rue au diagnostic en entreprise) mais l'intention est constante : « inverser la charge de l'accès aux droits » en allant vers les personnes plutôt qu'en attendant qu'elles viennent.
Ce positionnement constitue, à ce stade, la contribution la plus identifiable de TZNR à l'évolution des pratiques locales d'action sociale.

4/ L'axe 4 (échange et croisement de données entre institutions) était un élément très attendu de l'expérimentation (y compris par des porteurs qui n'avaient aucune expérience préalable dans ce domaine) et se révèle relativement peu mis en œuvre à mi-parcours. Les obstacles sont structurels : cadre réglementaire encore mal stabilisé opérationnellement, disponibilité inégale des données des caisses, charge de conventionnement disproportionnée par rapport aux capacités des porteurs.
Ce constat appelle une attention spécifique pour savoir si le niveau de mobilisation des institutions permettra de lever les freins identifiés dans une perspective temporelle proche.

5/ La participation des habitants dans l'expérimentation, qui faisait partie des axes de l'appel à projet, n'a été mise en œuvre que par une minorité de TZNR.
Ce constat s'explique par les difficultés à la mettre en place dans les territoires qui n'avaient pas, initialement, les connaissances et appui technique permettant son déploiement, plus que par un manque d'intérêt envers ce registre. Les formes les plus ambitieuses s'observent ainsi dans les territoires qui pouvaient s'appuyer sur des instances préexistantes ou qui ont pu faire appel à des expertises externes (de type associations impliqués dans la participation).

Partie 4.
Les premiers résultats constatés

La partie 4 présente les premiers résultats de l'expérimentation c'est-à-dire les premières évolutions observées en lien avec la mise en œuvre des actions décrites dans la partie précédente. Elle s'organise autour des trois axes qui structurent la démarche évaluative : les effets sur les pratiques et postures professionnelles, les transformations des partenariats et des coopérations, et les premiers éléments disponibles sur les publics directement concernés. Les conclusions sur l'atteinte des objectifs en termes de réduction du non-recours et les impacts de l'expérimentation seront formulés dans le rapport final, qui bénéficiera à la fois de données plus complètes et d'un recul suffisant sur le déroulement des expérimentations.

1. Les premiers résultats sur les pratiques et postures professionnelles

Le partage d'un état des lieux des freins et leviers aux changements de pratiques, l'émergence de nouvelles pratiques au sein des organisations porteuses de TZNR et partenaires et leur diffusion au-delà des individus directement impliqués, l'adoption de nouvelles modalités de détection du non-recours, la clarification du rôle des nouvelles fonctions professionnelles, ou encore la diversification des professionnels dans la chaîne d'accès aux droits, figurent parmi les résultats escomptés de l'expérimentation TZNR. Ces résultats contribuent à termes au développement et à l'installation d'une culture commune de lutte contre le non-recours, structurée entre professionnels dans leur diversité et avec les partenaires. Les résultats présentés ci-après s'appuient sur les monographies et les vagues d'enquête par questionnaire. Ils constituent des résultats intermédiaires, à consolider lors de la seconde phase d'enquête.

Des changements de pratiques en cours d'émergence

Un effet de légitimation et d'accélération de pratiques : TZNR comme cadre autorisant « à faire autrement »

L'un des effets les plus convergents entre les monographies, et confirmés par les verbatims de l'enquête par questionnaire, est que l'expérimentation TZNR a fourni un cadre de légitimation de pratiques que les professionnels souhaitaient développer mais ne parvenaient pas à formaliser. La distinction est importante : dans la plupart des territoires, TZNR n'a pas importé des pratiques entièrement nouvelles dans des organisations qui en seraient dépourvues. Il a davantage fonctionné comme un cadre institutionnel autorisant des pratiques déjà désirées, en leur donnant une visibilité,

un temps dédié, des ressources et une légitimité partenariale. « Nous avons planté des graines pour faire des pas de côté dans nos pratiques professionnelles ou dans la manière dont nous proposons l'offre de service public sur notre territoire » (*Commune de Chemillé-en-Anjou*). « Les professionnels travaillent davantage en transversalité et identifient mieux les partenaires (rôles et missions de chacun, connaissance des dispositifs, prise de contacts, conventionnements, montage de projets communs). *Ils travaillent également davantage avec une logique de parcours et non plus sous le prisme d'une approche en silo ou par dispositif. » (Communauté urbaine d'Arras)*

À Flers, des travailleurs sociaux précisent cette mécanique : « Par le passé, j'étais renvoyé vers mes missions de base lorsque j'évoquais l'envie de faire des actions pour l'accès aux droits. TZNR a offert une nouvelle chance d'intervenir » ; « Cela nous a permis de légitimer des actions comme sortir et faire des permanences dans d'autres institutions, sans besoin de conventions, nous sommes acceptés sur place » ; « TZNR a permis de cadrer du temps, de forcer la main pour aller faire des permanences alors qu'avant on nous disait toujours non ».

À Vannes, la réponse à l'enquête par questionnaire résume cette dynamique : « Cette expérimentation agit comme un booster pour déployer de nouvelles actions, modifier nos pratiques professionnelles et aller à la rencontre des Vannetais ». À Grigny, l'expérimentation contribue à structurer des actions collectives de lutte contre la pauvreté qui dépassent le seul périmètre du CCAS : « Nous, on le voit sur nos agents municipaux, on a élargi le nombre de personnes qui sont impliquées dans les projets de lutte contre la pauvreté, en travaillant sur la compréhension des mécanismes de pauvreté, et sur la bonne orientation » (DGS Ville de Grigny).

Ce mécanisme de légitimation concerne aussi des arbitrages internes aux organisations. À plusieurs reprises, des responsables soulignent que l'expérimentation a permis de structurer et de rendre visible le temps consacré à des pratiques d'accès aux droits qui existaient en creux mais ne figuraient pas dans les fiches de poste ou les plannings d'activité.

Des pratiques d'aller-vers en développement, dont les effets sur les postures professionnelles restent à confirmer et varient selon les profils professionnels

Comme vu ci-avant (paragraphe 3.2), une diversité d'actions d'aller-vers a été mise en œuvre sur l'ensemble des territoires expérimentateurs. Les porteurs attribuent à l'aller-vers un potentiel de transformation et d'évolution des pratiques professionnelles. La mise en pratique de l'aller-vers représente, pour de nombreux professionnels, une « sortie de zone de confort » significative, plus particulièrement pour les professionnels dont l'action sociale n'est pas le cœur de métier : il ne s'agit plus d'attendre l'usager à un guichet, mais d'aller à sa rencontre dans des espaces inhabituels, d'initier le contact sans que la personne l'ait sollicitée, et d'aborder des questions personnelles dans des lieux parfois peu propices à la confidentialité. Pour d'autres professionnels, l'aller-vers est déjà pratiqué et peu transformateur.

Loin d'être une nouveauté, l'aller-vers est néanmoins perçu comme remobilisateur, en ce qu'il vise à casser les routines de travail et à redonner du sens à l'intervention, notamment par le déplacement de la posture professionnelle qu'il implique, vers une ouverture à la personne sans jugement *a priori* et à partir de ses besoins exprimés plutôt que d'une approche institutionnelle, par des dispositifs ou globalement par une offre (Parisse, Porte, 2022). Le fonctionnement en binôme, associant des professionnels de profils différents, se retrouve sur plusieurs terrains, que ce soit entre chargés d'accueil et travailleurs sociaux à Flers ou entre conseillers agro-environnementaux et travailleurs sociaux dans le CD31. Il s'agit notamment de permettre à des professionnels peu familiers de l'aller-vers ou des publics en situation de vulnérabilité de se former en situation et d'amener ainsi des changements de pratique professionnelle.

À Flers, des travailleurs sociaux relatent une appréhension initiale forte : « Ce n'est pas évident d'aller-vers la personne. Au début, j'avais peur de me faire rembarrer, c'était une grosse sortie de zone de confort professionnel ». La peur de se heurter à des refus ou à des réactions négatives est décrite comme structurante, en particulier lors des premières permanences délocalisées. À France Travail (Flers), des réticences spécifiques sont rapportées par les travailleurs sociaux : l'aller-vers dans ce lieu s'apparente parfois à du « démarchage », les personnes n'ayant pas toujours le souhait d'aborder d'autres sujets que leur inscription ou suivi professionnel. Ces appréhensions sont néanmoins parfois dépassées « lorsque la dynamique d'entretien avec la personne rencontrée est favorable ».

À Grigny, chaque agent doit « ajuster son mode de faire et ses pratiques. On n'est pas tous à l'aise dans notre technicité, donc on a un gros enjeu de bien préparer notre intervention sur « Le Parvis est à nous» en amont, avoir le vocabulaire partagé. Aller-vers : c'est être commercial » (entretiens collectifs professionnels Ville de Grigny). Le service Logement de la Ville de Grigny témoigne d'une intégration progressive de l'aller-vers : « C'est une nouveauté. On participe à «Le Parvis est à nous» de manière progressive : on a d'abord été dans la prise de contact ; aujourd'hui sur un matériel informatique et la possibilité de faire des RDV *in situ* avec des personnes qu'on n'aurait pas vues autrement ».

Sur le territoire de la CCVLV, ce n'est pas l'ensemble des agents qui pratique l'aller-vers, mais un médiateur d'accès aux droits dédié, dont l'itinérance est le cœur de la mission. Cette spécialisation de la fonction d'aller-vers est identifiée comme un modèle alternatif à la généralisation difficile de cette pratique à l'ensemble des travailleurs sociaux.

Par ailleurs, l'aller-vers comme forme d'action revêt une certaine plasticité. Il incarne bien le principe de « laboratoire d'essai » recherché initialement par TZNR, en permettant par exemple de faire varier les lieux d'intervention, les modalités (intervention ponctuelle ou répétée sur un lieu), les publics visés, les profils des intervenants ou les manières d'entrer en contact. L'aller-vers tel que pratiqué dans les TZNR ne recouvre qu'une partie de ce que propose Avenel, pour qui ce type d'action repose sur « une mobilité hors les murs vers les milieux de vie et une posture relationnelle d'ouverture vers la personne » (Avenel, 2021). D'un côté, certaines formes d'aller-vers se passent de tout contact humain direct, comme les campagnes de courriers ou d'appels à partir de fichiers administratifs. De l'autre, des actions menées dans les locaux de partenaires,

telles que les permanences en agence France Travail à Flers ou à Saint-Louis, relèvent bien de l'aller-vers sans sortir des murs institutionnels.

Ces dynamiques favorables doivent être mises en perspective avec les données des deux vagues de l'enquête par questionnaire, qui montrent que les actions d'aller-vers sont également les plus représentées parmi les actions arrêtées après démarrage. Ce constat s'explique en partie par leur poids dans l'ensemble des actions menées. Lorsqu'un arrêt est signalé, l'efficacité insuffisante en est la première raison citée, qu'il s'agisse d'un public trop peu nombreux lors des actions dans l'espace public, d'une faible fréquentation des permanences délocalisées ou d'une mobilisation partenariale disproportionnée au regard de la présence effective du public.

Une pratique professionnelle qui permet d'accorder un temps plus qualitatif avec les personnes concernées

Au-delà des changements d'outils et de méthodes, l'aller-vers a produit un effet récurrent dans les témoignages recueillis dans les sites monographiés : il restitue aux professionnels du temps de qualité avec les personnes rencontrées. En sortant de l'institution (des murs du Conseil départemental qui sont chargés de symbolique pour les familles, de la file d'attente des locaux d'un CCAS, du téléphone, des obligations de traitement simultané des dossiers), l'agent qui réalise une action d'aller-vers peut consacrer une attention pleine et entière à chaque personne. Cette disponibilité accrue n'est pas seulement perçue comme un avantage organisationnel. Elle change aussi la nature même du contact. Les échanges qualitatifs recueillis dans les monographies montrent que les professionnels eux-mêmes identifient cette différence comme l'un des changements les plus significatifs dans leur pratique.

Cette disponibilité se double d'une réactivité accrue dans les suites données aux situations détectées. À Vannes, les personnes rencontrées dans le cadre des actions d'aller-vers soulignent la rapidité des rappels et la capacité de l'intervenante à « faire le lien » immédiatement avec les services compétents. Une réactivité que le format guichet, contraint par les délais de traitement et la multiplicité des sollicitations, rend structurellement difficile.

Plusieurs professionnels soulignent néanmoins la tension que génère cette posture dès lors qu'ils doivent parallèlement assurer leurs obligations de guichet : l'aller-vers, pour fonctionner comme espace de disponibilité réelle, suppose une décharge temporaire des contraintes institutionnelles habituelles. Quand cette décharge est organisée par un poste dédié ou par une réservation explicite de créneaux d'aller-vers, cela porte des effets nets sur la qualité du contact.

La formation comme vecteur de sensibilisation des professionnels et bénévoles

La formation constitue l'un des vecteurs principaux de changement de pratiques identifiés dans les monographies. Plusieurs configurations sont documentées.

En Haute-Garonne, le Département a fait de la formation au kit d'aller-vers une condition préalable obligatoire à la mobilisation des équipes sur le terrain. Dispensée par des intervenants de l'association FACE31, puis internalisée pour des raisons budgétaires, elle cible les professionnels des MDP, des MDS et des associations partenaires. L'observation d'une séance met en évidence ses atouts : introduction à la notion de non-recours, familiarisation avec le kit, montage pratique du matériel. Elle révèle aussi ses limites : les formateurs n'étant pas travailleurs sociaux, les éléments abordés sur les conditions d'octroi des prestations restent généraux, et la dimension de compréhension des causes structurelles du non-recours est peu développée.

À Grigny, plusieurs formations convergentes ont été déployées : une formation au non-recours et à l'aller-vers dispensée par le CNFPT pour les agents du CCAS (*« cela apporte des questions sur les métiers ; le non-recours concerne des parcours individuels mais cela interroge aussi la pratique professionnelle, et sur le pourquoi je n'ai pas ouvert les droits »*) et des formations dispensées par la CPAM sur l'ouverture des droits et la mission actions sociale (*« On sent vraiment que cela apporte un bagage supplémentaire au niveau de l'accompagnement »*) . À Bourg-en-Bresse, le jeu « Un pas vers l'accès aux droits » a été mobilisé lors de la journée départementale des adultes relais, fonctionnant comme un support de formation indirect, articulant transmission d'information sur les droits et mise en réflexion collective sur les postures d'accompagnement.

Dans l'ensemble, les monographies convergent sur le constat que les formations produisent des effets réels en termes de sensibilisation et de montée en compétences sur les droits, leur impact sur les pratiques du quotidien reste dépendant de l'engagement individuel des agents, des cadres organisationnels qui permettent tant d'initier un changement de pratiques que de le maintenir dans la durée. « *Un changement des postures est observable, ça interroge aussi la pratique. Je ne dirais pas qu'aujourd'hui le changement est immédiat, mais on intègre la réflexion sur l'accès aux droits dans toutes nos actions* » (CCAS Grigny).

L'émergence d'une culture commune autour du non-recours

Un effet transversal, moins lié à des pratiques individuelles qu'à des représentations collectives, est observé de manière récurrente. L'expérimentation contribue à faire exister le non-recours comme problème d'action publique dans les organisations et les espaces partenariaux, là où il n'avait jusqu'alors pas de visibilité institutionnelle.

À Bourg-en-Bresse, la présentation de données chiffrées sur les taux de non-recours (RSA, AAH, ASPA) a « marqué les esprits » : « Ce taux de non-recours, ça a marqué les esprits. On se dit : ce n'est pas possible que ce soit aussi élevé ». Plusieurs acteurs ont reconnu la responsabilité des institutions dans la production du non-recours :

« Il y *a du non-recours, mais quelque part, nous-mêmes, on en crée, par nos postures, nos procédures* » (agent organisme de protection sociale). À Grigny, la DGS de la ville décrit un effet de prise de conscience collective : « Il y a un progrès important dans le fait qu'on parle de ces sujets. On a levé un tabou, on parle de la pauvreté non pas comme une problématique mais comme le fruit de difficultés particulières et notamment l'accès aux droits ».

Au-delà de cette prise de conscience, l'expérimentation a fourni l'occasion de réunir autour de la table des acteurs qui ne se rencontraient pas nécessairement sur ce sujet, et d'identifier le non-recours comme une problématique commune, dépassant les périmètres institutionnels de chacun. L'enquête par questionnaire confirme cette tendance à l'échelle des 39 territoires, où la mise en débat du non-recours dans des espaces partenariaux constitue un effet partagé.

La diffusion des nouveaux outils et pratiques TZNR, entre dynamiques prometteuses et limites structurelles

La diffusion de nouvelles pratiques des professionnels dans les organisations et auprès des partenaires est documentée dans les monographies en termes de conditions de réalisation et d'obstacles, plus que d'effets à ce stade.

L'approche du Département de la Haute-Garonne se détache dans le paysage des TZNR, en matière de diffusion des outils au-delà des agents dédiés. En faisant du kit d'aller-vers un outil standardisé, réservable par tout acteur du territoire, et en conditionnant son usage à une formation préalable, le Département a construit un modèle de diffusion évolutif. Au moment de l'enquête, 181 personnes avaient été formées (agents des MDS, MDP, DAE, CCAS, bénévoles associatifs) et 10 kits circulaient sur le département. La logique est clairement exprimée par la cellule TZNR : « L'idée, c'était de faire un outil d'orientation et pas d'accompagnement, comme ça chacun peut devenir un petit peu acteur et aussi mieux connaître ses partenaires ». Ce choix délibéré de restreindre le périmètre de l'outil à l'information et à l'orientation (et non à l'accompagnement) est la condition de sa diffusion : il peut être utilisé par une conseillère agro-économique ou un bénévole d'association caritative, pas seulement par un travailleur social. Cependant, la diffusion connaît des inégalités territoriales. Dans les directions territoriales où l'engagement des cadres intermédiaires est fort, le kit est approprié et mobilisé de façon autonome, tandis que dans d'autres, il reste peu utilisé. Le déploiement est décrit comme « tributaire de la volonté de cadres intermédiaires qui ne disposent pas toujours des marges de manœuvre nécessaires ». L'abandon du système de formation en deux temps (session initiale et retour d'expérience deux mois après) a privé le dispositif d'un mécanisme de consolidation des apprentissages pourtant identifié comme structurant.

Au-delà de ces limites organisationnelles, la monographie documente également des résistances de fond. Des acteurs associatifs refusent de porter eux-mêmes des actions d'aller-vers, au motif qu'il ne leur appartient pas de « *faire le boulot des institutions*

publiques » ni de « *se mettre à la place de spécialiste* ». Des professionnels non travailleurs sociaux expriment une incertitude sur leurs compétences face à la complexité des droits. Et même chez les travailleurs sociaux, la limite entre information et orientation d'un côté, accompagnement social de l'autre, se révèle difficile à tenir en pratique face à des personnes en demande. Ces tensions sur le périmètre de l'intervention et sur le niveau de compétences requis constituent une limite structurelle que la restriction volontaire du kit à l'orientation ne suffit pas à lever.

La construction de l'outil « démarche simplifiée » à Vannes illustre un cas de diffusion sélective et inattendue. Cet outil, conçu pour les professionnels du réseau TZNR, est davantage intégré par les acteurs hors du champ social que par les travailleurs sociaux habituels. Ces derniers disposent de canaux directs avec les caisses et estiment que l'outil « est trop global » : « je préfère passer par l'espace partenaire CAF ou CPAM directement ». En revanche, du côté du service du Développement Social Urbain (DSU), les agents qui conduisent des actions de porte-à-porte ont intégré le réflexe de compléter une « démarche simplifiée » depuis leur téléphone lors des actions d'aller-vers dans les quartiers : « à n'importe quel moment, elles peuvent, sur le téléphone, compléter la sollicitation ». Pour ces professionnels dont l'entrée est l'emploi et l'insertion, TZNR a apporté un réflexe d'accès aux droits qui n'était pas structuré dans leurs pratiques antérieures. Ce constat est important. La diffusion des outils TZNR produit ses effets les plus nets là où elle introduit une réelle nouveauté, c'est-à-dire chez les professionnels non sociaux, et non chez les travailleurs sociaux qui pratiquaient déjà ces fonctions.

À Vannes toujours, la CPAM d'Ille-et-Vilaine souligne que TZNR lui a donné « beaucoup plus de légitimité, de poids » pour mobiliser sa direction sur l'échange de données. La CAF du Morbihan a pu s'appuyer sur les résultats des permanences sur la Prime d'activité testées à Vannes (12 ouvertures sur 32 agents rencontrés) pour développer une offre employeur généralisée à l'échelle départementale en 2026. Ce mécanisme d'essai institutionnel, par lequel une pratique expérimentée dans le périmètre d'un TZNR local est formalisée et diffusée à une échelle plus large par un organisme partenaire, constitue l'une des formes les plus prometteuses de diffusion des outils au-delà de l'expérimentation.

Sur le territoire de Bourg-en-Bresse, le jeu est utilisé comme outil de diffusion au-delà du TZNR. Le jeu « Un pas vers l'accès aux droits » a été mobilisé non seulement dans le cadre du Forum des droits TZNR mais aussi lors de la journée départementale des adultes relais organisés par la DDETS, en dehors du périmètre direct du projet. Cet essaimage vers un public d'adultes relais, qui interviennent dans des quartiers prioritaires de toute l'agglomération, constitue un cas documenté de diffusion d'un outil TZNR au-delà de ses acteurs dédiés. Les échanges observés lors de la séance montrent que l'outil fait émerger chez ces relais des interrogations sur les droits de leurs publics, les conduisant à questionner les représentants institutionnels présente sur des situations concrètes (apprentis, travailleurs indépendants, plafond CSS).

Un obstacle transversal à la diffusion des outils est néanmoins identifié de façon récurrente dans plusieurs monographies. Les effets de l'expérimentation restent souvent attachés aux individus qui les portent plutôt qu'institutionnalisés dans les

procédures et organigrammes. À Bourg-en-Bresse, l'enjeu est exprimé clairement : « Une expérimentation comme ça aura marché si elle a permis de mettre en relation des agents de terrain. Mais pour que ça aille plus loin, il faut un suivi, de l'animation interne, des relais managériaux. Sinon, ça reste juste propre à cette professionnelle ». À Flers, la question est similaire. Les pratiques d'aller-vers initiées restent dépendantes de l'engagement des travailleurs sociaux qui les portent, sans avoir encore été intégrées dans les fiches de poste des agents d'accueil. À Vannes, la référente accès aux droits constitue une ressource pour ses collègues travailleurs sociaux, mais davantage comme point de délégation que comme vecteur de transformation de leurs propres pratiques.

Des résistances et des limites identifiées

L'aller-vers à l'épreuve des identités professionnelles et des contraintes organisationnelles

L'une des tensions les plus structurantes documentées dans les monographies tient à la coexistence, au sein d'une même organisation, de deux logiques d'action : la logique traditionnelle fondée sur un accueil institutionnel à guichet fixe, et la logique proactive de l' « aller-vers » notamment portée par TZNR. Cette tension n'est pas seulement organisationnelle mais elle engage des représentations du métier, des identités professionnelles et des cultures institutionnelles profondément ancrées.

La question de la redéfinition du rôle du travailleur social dans les démarches d'aller-vers traverse l'ensemble des monographies. Pour de nombreux travailleurs sociaux interrogés, l'aller-vers représente moins une innovation qu'une reconfiguration de ce qu'ils estiment faire depuis longtemps. À Flers par exemple, plusieurs professionnelles rappellent que « la veille sur l'accès aux droits des bénéficiaires, lorsqu'ils sont reçus en rendez-vous, ce n'est pas nouveau. C'est quelque chose qu'elles pratiquent depuis des années ». À Bourg-en-Bresse, des agents du Conseil départemental expriment la même perception : l'expérimentation est « moins perçue comme un facteur de transformation immédiate que comme un cadre de formalisation et de visibilité de pratiques existantes ». Cette perception d'une continuité plutôt que d'une rupture peut constituer une résistance passive : si TZNR ne fait que nommer ce qu'on fait déjà, l'incitation à changer de mode opératoire perd une partie de sa force.

Le déplacement physique hors les murs constitue en revanche une rupture réelle pour une partie des équipes, qui interroge les frontières du métier. À Flers, la direction du CCAS décrit le frein principal comme n'étant pas technique mais postural : « *L'approche d'aller-vers semblerait moins familière aux chargés d'accueil, nécessitant un appui spécifique* ». Certains professionnels caractérisent une « sortie de zone de confort » marquée : la crainte de se heurter à des refus, l'inconfort d'aborder des sujets sensibles sans le cadre protecteur du bureau, la difficulté à engager la conversation avec des personnes qui ne sont pas là pour être aidées. À France Travail (Flers), les travailleurs sociaux du CCAS rapportent que l'aller-vers dans l'agence prend parfois

la forme d'un « démarchage » ressenti comme intrusif par les usagers. À Grigny, la formulation est éclairante : « Aller-vers : c'est être commercial » (entretien collectif avec des professionnels Ville de Grigny).

Dans plusieurs CCAS porteurs de projets TZNR, l'aller-vers entre en concurrence directe avec les obligations d'accueil courantes, générant une tension interne difficile à absorber. Quand les travailleurs sociaux se déplacent hors les murs, il y a moins de personnes disponibles à l'accueil et pour les rendez-vous d'accompagnement habituel. Ce constat traverse la majorité des territoires monographiés et renvoie à une question structurelle. L'aller-vers, qui suppose du temps, de la disponibilité et une sortie du flux d'activité, est difficilement absorbable sans moyens humains supplémentaires ou réorganisation profonde du fonctionnement de la structure. Le choix de Flers de fonctionner « à RH constante », sans recrutement dédié à TZNR, pour assurer la continuité des actions au-delà du financement expérimental, a ainsi constitué une contrainte réelle sur la capacité des équipes à pratiquer l'aller-vers de façon régulière et soutenue.

La question de la charge de travail des agents et de l'appropriation des nouvelles pratiques

La question de la charge de travail a été identifiée sur plusieurs territoires comme un frein. Elle est souvent décrite sous forme de paradoxe, les acteurs étant motivés par l'expérimentation, mais peinant à en absorber les exigences opérationnelles au quotidien.

L'aller-vers et les nouvelles responsabilités partenariales induites par TZNR représentent pour de nombreux professionnels un surcroît de travail rarement compensé par un allègement d'autres tâches. À Grigny, des acteurs dénoncent le « turn-over des personnes dans les institutions et la charge de travail de chacun » comme une limite dans le service rendu aux publics : « cela vient s'ajouter par-dessus ». Des travailleurs sociaux en CCAS ont par exemple mal vécu une action de campagne téléphonique avec/pour la CAF auprès d'allocataires potentiellement éligibles à la Prime d'activité. L'action a été jugée « *mal calibrée et mal présentée aux professionnels* », ressentie comme un report de responsabilité de la CAF vers le CCAS sans accompagnement ni ajustement de charge en retour. À Vannes, la référente accès aux droits a connu une montée en charge progressive de la dimension partenariale de son poste, au détriment de son activité directe auprès du public, générant un risque d'épuisement et une dilution de la mission centrale.

L'appropriation des nouveaux outils introduits par TZNR se révèle inégale et fortement conditionnée par les conditions concrètes d'exercice. La monographie de Flers illustre bien la limite d'une appropriation partielle. Des formations ont été dispensées aux chargés d'accueil sur l'utilisation du site « Mes droits sociaux » du gouvernement, mais cet outil « ne semble pas être utilisé de manière homogène par les acteurs, notamment en raison du temps nécessaire à son utilisation, pas toujours compatible avec les contraintes de l'accueil ». Ce type de désajustement entre les conditions réelles de l'activité d'accueil et les outils proposés est récurrent. On retrouve cette difficulté sur Grigny dans la mise en place et l'utilisation du coffre-fort numérique. En Haute-

Garonne, une participante à une formation au kit d'aller-vers témoigne de la complexité ressentie face au guide des droits, avec trop de droits listés sans approfondissement, chevauchements de critères, incertitude sur la capacité à orienter correctement. La complexité du droit lui-même, non réductible à un outil, génère un sentiment de difficulté de repérage et une hésitation à engager des orientations dont elle ne peut garantir la pertinence.

L'enjeu de la pérennisation des pratiques au-delà de l'expérimentation

La question de la pérennisation traverse l'ensemble des territoires expérimentateurs comme un horizon d'incertitude commun, d'autant plus prégnant que la fin des financements TZNR (31 décembre 2026) approche. Elle articule les enjeux de ressources humaines, d'outillage, de financements et de portage politique.

Les pratiques nouvelles induites par TZNR restent, dans de nombreux territoires, étroitement attachées à des individus, comme les professionnels recrutés spécifiquement pour faire de l'aide et accompagnement administratif, ou les agents de direction. À Bourg-en-Bresse, la conclusion est nette : « Une expérimentation comme *celle-ci sera une réussite si elle a permis de mettre en relation des agents de terrain. Mais pour que ça aille plus loin, il faut un suivi, de l'animation interne, des relais managériaux. Sinon, ça reste juste propre à cette professionnelle* ». À Saint-Louis, la perspective d'un départ du DGS du CCAS est identifiée comme un facteur de risque majeur : « La dynamique actuelle est étroitement liée à cette figure centrale, tant pour l'impulsion stratégique que pour l'arbitrage quotidien ».

La question de la pérennisation des postes dédiés créés dans le cadre de TZNR traverse l'ensemble des territoires monographiés, sans que des réponses stabilisées aient été trouvées à ce stade. À Vannes, la question de la pérennisation du poste de référent accès aux droits est posée de manière directe : la montée en charge partenariale de ce poste soulève « des questions quant à la capacité de montée en puissance du dispositif à un an de la fin de l'expérimentation ». Il en est de même sur la CC VLV, où une partie du poste de la coordinatrice TZNR et celui du médiateur d'accès aux droits sont financés par l'expérimentation TZNR. Des territoires ont opté pour un choix inverse, tels que Grigny où le recrutement tardif d'une coordinatrice TZNR (fin 2025) est porté par la commune. Bourg-en-Bresse comme Flers a quant à elle délibérément renoncé à recruter pour éviter de créer des postes « difficilement pérennisables après la fin des financements exceptionnels », une stratégie de précaution qui préserve la continuité des pratiques au prix d'une charge supplémentaire sur les équipes existantes.

Certains outils de coopération construits dans le cadre de TZNR reposent sur des fondements juridiques liés à l'expérimentation dont la pérennité au-delà de 2026 n'est pas garantie. À Flers, une inquiétude spécifique est exprimée sur la sécurité juridique des outils de coopération construits dans le cadre de l'expérimentation : « La dynamique devrait pouvoir se prolonger au-delà de TZNR, la crainte que j'ai, c'est sur la fin des conventions pour le partage de données, car les conventions d'échanges de données portent sur des décrets TZNR ».

Des tensions sur la reconnaissance, le périmètre du métier et le sens de l'intervention, révélées par l'expérimentation

Enfin, l'expérimentation TZNR interroge le sens même du travail social et les représentations que les professionnels ont de leur métier. Cette dimension, moins visible que les questions organisationnelles, est particulièrement présente sur les territoires de Saint-Louis et de Flers notamment.

À Saint-Louis, le tableau de bord TZNR intègre un indicateur de « valeur ajoutée sociale » (VAS), calculé à partir du montant de la prestation perçue par un usager du fait de l'intervention d'un agent, rapporté à la durée restante de l'année. Ainsi, si un agent fait ouvrir une prestation de 300 euros par mois, sur les 3 mois restants de l'année, la VAS associée s'établit à 900 euros. Chaque agent peut ainsi évaluer quantitativement le montant qu'il a permis aux personnes de percevoir. Cet indicateur a fait l'objet de nombreux échanges lors des entretiens. Du point de vue des agents, cet outil répond à un besoin réel de rendre visible, de manière concrète et intelligible, l'impact d'un travail dont les effets sont habituellement diffus et difficiles à mesurer à court terme. Pour certains, il constitue un levier de reconnaissance : « Oui je chiffre à l'année. Et quand on voit les chiffres, les euros, bon, ben, ça fait plaisir de se dire, ben voilà, c'est *grâce à vous, c'est pas mal !* » (agent CCAS). Cette dimension est loin d'être anecdotique. Dans un secteur souvent confronté à des effets de long terme peu visibles, un indicateur immédiat de résultat peut renforcer la motivation professionnelle et l'engagement dans les missions TZNR.

La VAS n'est pas sans soulever des points de vigilance importants. Certains agents expriment des craintes vis-à-vis d'un usage susceptible de dériver de cet indicateur : le risque de le voir se transformer en instrument de contrôle individualisé de la performance, voire de « *flicage* » : *« Il y a quand même une forme de pression, hein, quand on sait que tout est regardé, même si ce n'est pas dit comme ça »* (agent CCAS). Par ailleurs, la réduction de la valeur du travail social à un montant monétaire de prestations ouvertes occulte des dimensions essentielles de l'accompagnement (inclusion sociale, sécurisation des parcours, reconstruction de la confiance, prévention des ruptures). À Flers, une résistance est identifiée, avec des travailleurs sociaux qui interrogent la légitimité de voir leur action réduite à des indicateurs quantitatifs similaires, dans un contexte où les effets de leur travail sur les personnes s'inscrivent dans des temporalités longues et non linéaires.

Par ailleurs, l'expérimentation TZNR pose la question des frontières du métier du travail social. TZNR agit, dans plusieurs territoires, comme un révélateur de tensions sur la définition des frontières du travail social. À Saint-Louis, l'expérimentation contribue à renforcer le rôle de pivot du CCAS dans l'accès aux droits, pour des prestations qui ne relèvent pas de ses compétences exclusives. Ce repositionnement soulève des questionnements statutaires. Là où le Département s'appuie majoritairement sur des travailleurs sociaux diplômés, le CCAS mobilise des agents aux formations hétérogènes, majoritairement non issus du travail social, et dont beaucoup sont contractuels.

Or ces agents exercent, et sont de plus en plus perçus comme exerçant, « un travail social à forte technicité, centré sur le diagnostic des droits, l'analyse des situations et l'orientation vers les dispositifs adaptés ». Cette reconnaissance non statutaire génère des interrogations sur la validation des acquis de l'expérience, la reconnaissance salariale et la trajectoire professionnelle de ces agents. À Flers, la même tension se manifeste à travers les agents d'accueil sollicités pour réaliser des diagnostics de droits : « *Aujourd'hui, on nous demande de faire de l'accompagnement alors que nous n'avons pas toujours les compétences ni le salaire des travailleurs sociaux* ».

Au-delà de ces tensions, l'expérimentation TZNR révèle une réflexion plus large sur l'articulation du travail social avec d'autres fonctions professionnelles, parfois proches, parfois plus éloignées. Dans plusieurs territoires, les travailleurs sociaux ne sont plus les seuls acteurs de la chaîne de détection et d'orientation : ils sont repositionnés comme appui de second niveau, leurs interventions approfondies étant rendues possibles par un premier repérage assuré par d'autres fonctions. À Flers, à la Métropole de Lyon, à Redon par exemple, la fonction d'agent d'accueil joue un rôle de premier niveau (réalisant un filtrage initial des situations, orientant vers les travailleurs sociaux les cas nécessitant un accompagnement renforcé). Cette chaîne d'intervention, documentée par les monographies et confirmée dans la vague 2 de l'enquête par questionnaire, redistribue les rôles sans supprimer la spécificité du travail social.

Dans des configurations territoriales plus éloignées des structures institutionnelles classiques, c'est vers des relais encore plus distants du champ du travail social que les porteurs cherchent à s'appuyer. Ce constat rejoint les premières expérimentations TZNR comme à Vénissieux où les commerçants étaient censés initialement participer à détecter des situations de non-recours. Au sein de la Communauté de communes Astarac Arros en Gascogne, territoire rural de petites communes, la démarche s'appuie sur la formation d'agents orienteurs au sein des mairies et des secrétaires de mairie comme relais de premier contact, en lien avec les France Services itinérantes. En Seine-Saint-Denis, c'est également vers les secrétaires de mairie des communes membres que le Conseil départemental tourne son attention pour faciliter l'accès à l'information, en y ajoutant des réseaux de proximité de type habitants-relais permettant d'atteindre des publics peu en lien avec les institutions. Ces configurations, qui impliquent des acteurs aux statuts très divers, illustrent une tendance transversale à plusieurs TZNR, où la lutte contre le non-recours implique d'autres profils que les seuls travailleurs sociaux, et permet de construire des chaînes d'acteurs hybrides où la technicité du diagnostic des droits est redistribuée, à l'aide d'outils variables (formations, catalogues de droits…).

Enfin, TZNR constitue, sur certains territoires, un levier de sens collectif dans un contexte d'épuisement professionnel. À Grigny, la coopérative des acteurs du social est décrite comme un espace pour « lutter contre l'isolement des TS, redonner du sens aux missions sociales du territoire » (coordinatrice de la stratégie de prévention et lutte contre la pauvreté). Des professionnels de terrain expérimentent le fait que de *« ne plus être cloisonnés dans nos champs de compétences purs »* et de *« se sentir moins seuls »* constitue en soi un résultat de l'expérimentation, distinct mais complémentaire des effets sur les pratiques.

L'émergence de nouvelles fonctions professionnelle

Des recrutements dédiés comme marqueur d'institutionnalisation

La création de nouvelles fonctions professionnelles figure parmi les résultats attendus de l'expérimentation. À mi-parcours, plusieurs territoires ont effectivement mobilisé des recrutements spécifiques, qui constituent l'un des marqueurs les plus tangibles de l'institutionnalisation progressive de l'expérimentation. L'enquête par questionnaire, à l'échelle nationale, montre que les recrutements dédiés constituent un facteur facilitant majeur dans le démarrage des expérimentations : « *L'élément décisif a été la prise de poste du chef de projet car la conception et le lancement sont très chronophages* ».

À Vannes, le recrutement d'une référente accès aux droits (mi-temps, avril 2025) constitue le pivot opérationnel de l'expérimentation. Son poste articule accompagnement individuel des publics, démarches d'aller-vers et soutien à l'animation partenariale. Sa position hybride illustre la tension propre à l'expérimentation entre logique d'intermédiation sociale orientée vers les habitants et logique de coordination partenariale. À la CC VLV, le recrutement du médiateur d'accès aux droits, travailleur social disposant d'une quinzaine d'années d'expérience sur le territoire, constitue un marqueur de structuration d'une politique sociale intercommunale. Sa position nodale, à l'intersection entre MFS, MDS, associations et élus locaux, lui confère une légitimité que les acteurs institutionnels identifient rapidement comme une ressource mobilisable : « Il est connu des professionnels et nous connait. Ce type de personnalité peut aussi faire redescendre la pression *sur des situations* »

Les missions du médiateur d'accès aux droits au sein de la Communauté de communes Vallée du Lot et du Vignoble

- Il accueille le public sur RDV et se déplace au plus près des personnes les plus isolées sur le territoire ;

- Il assure la mise en lien entre les habitants, les acteurs des solidarités et les structures pourvoyeuses d'aides (CAF, MSA, CPAM, France Travail, CARSAT, Mission Locale, ...) ;

- Il informe et oriente les publics pour faciliter l'accès aux droits et aux services, lève les incompréhensions entre les usagers et les institutions et aide à prévenir les situations « de non-recours ou de renoncement » ;

- Il apporte un 1er niveau de réponses adaptées aux besoins des publics (logements, soins, familles, budget) ;

- Il met en place des temps d'écoute, de dialogue, d'échange pour une meilleure compréhension des situations des personnes et il accompagne les personnes vers l'émergence de solutions ;

- Il aide à comprendre, à structurer et à prioriser les démarches nécessaires à effectuer ;

- Dans certaines situations, pour dénouer des situations complexes, il peut accompagner les personnes dans leurs démarches auprès de structures, ou pour des rendez-vous avec des professionnels spécialisés ;

- Il intervient en appui des structures de proximité favorisant l'accès aux droits sociaux (CCAS, associations caritatives, secrétaires de mairie, Maison France Services, structures d'animation de la vie sociale locale, ...) ;

- Il propose des bilans d'accès aux droits personnalisés ;

- Il assure des permanences France Services en itinérance ou « hors les murs » (dans les mairies, les CCAS, les associations, ...) ;

- Il peut être le relais des acteurs en matière de prestations sociales pour entrer en contact avec les usagers, en vue de l'ouverture de leurs droits.

L'émergence de profils hybrides dans la chaîne d'accès aux droits, entre bénévolat, médiation et déprofessionnalisation partielle

Au-delà des recrutements de professionnels du travail social, plusieurs territoires font émerger des profils hybrides qui diversifient la chaîne d'acteurs dans l'accès aux droits, en cohérence avec l'impact attendu d'une diversification des professionnels dans la chaîne d'acteurs au-delà du travail social.

À Bourg-en-Bresse, le réseau d'habitants relais bénévoles constitue une innovation organisationnelle portée par les habitants eux-mêmes, encadrés par le CCAS au travers d'une charte d'engagement. Ces intermédiaires de proximité ont vocation à jouer un rôle de premier signalement et d'orientation, sans se substituer aux professionnels mais en abaissant le seuil d'entrée en contact avec les institutions pour des publics qui n'y seraient pas allés spontanément. À Grigny, les habitants salariés de l'association Voisin Malin assurent des missions de porte-à-porte selon un protocole de formation très structuré, comprenant formation initiale, accompagnement systématique en début de mission, formation entre pairs, et formation thématique annuelle réunissant 180 Voisins de France. Ce modèle, rodé depuis 2013, est réactivé et amplifié par TZNR. Les gardiens d'immeuble constituant un autre relais de proximité mobilisé de manière innovante : l'ouverture de leurs loges aux travailleurs sociaux du CCAS crée des espaces de contact informels et non stigmatisants, dans les immeubles de la Grande-Borne. À Saint-Louis, comme vu ci-avant, la figure de l'agent CCAS non diplômé en travail social, mais formé à la posture d'accueil inconditionnel et au diagnostic des droits, constitue une illustration de la déspécialisation voire à la déprofessionnalisation partielle de la fonction d'accompagnement social.

Si ces nouvelles fonctions se développent, leur intégration durable dans les organigrammes et les procédures institutionnelles restent un enjeu non résolu, ce qui peut s'expliquer en partie par le caractère expérimental du dispositif sur trois ans. Parmi les résultats il est attendu que « les nouveaux professionnels apparaissent dans les organigrammes » et que leur rôle et leur place sont « précisés ».

À mi-parcours, cette stabilisation est rarement atteinte. À Grigny, la question de savoir qui peut réellement mener des actions d'aller-vers reste ouverte et « le rôle des professionnels n'est pas encore stabilisé ». À la CCVLV, la mise en visibilité du médiateur d'accès aux droits auprès des élus et partenaires institutionnels est « en cours ». La création de nouvelles fonctions représente ainsi une condition nécessaire mais non suffisante au changement. Leur pérennité dépend de la capacité des organisations à définir clairement leurs rôles, à les intégrer dans des collectifs de travail stabilisés et à garantir leur financement au-delà de la période d'expérimentation.

Consultation des membres du 5e collège du CNLE : L'intérêt des postes d'intermédiation sociale

Plusieurs membres du 5e collège estiment que les actions reposant sur des intervenants de proximité, en particulier lorsqu'elles s'appuient sur des travailleurs pairs, sont pertinentes pour lutter contre le non-recours et faciliter l'accès aux droits. Elles permettent notamment de disposer d'une personne de confiance dans le rapport aux administrations, ce lien de confiance facilitant la démarche lorsque des personnes expriment de la réticence ou des craintes à s'adresser à des administrations : « C'est plus facile quand c'est quelqu'un, une structure ou une personne qui est déjà de confiance qui va vers la personne. Voir un travailleur pair, c'est plus facile. Parfois c'est plus compliqué justement d'y aller si ce n'est pas déjà un interlocuteur sur qui on a déjà confiance. »

Un membre soulève également l'enjeu de la dénomination de ces postes d'intermédiation sociale. Le terme de médiateur peut, selon cette personne, susciter une appréhension liée à l'idée de conflit, alors que la fonction visée est avant tout celle d'un facilitateur de l'accès aux droits : « la dénomination d'un ambassadeur des droits, je trouve ça super comme appellation parce que partout sur les affichages dans les structures du quartier notamment, on voit médiateur en santé, médiateur en droit... Et pour les habitants que je côtoie, ils me disent « médiateur, mais ça fait peur » parce que ça génère tout de suite l'idée d'un conflit. Donc il faut une personne qui vient désamorcer un conflit. Donc on essaye un petit peu de d'expliquer que il n'y a pas que ça, cette personne-là, elle est là pour faciliter aussi votre accès à aux droits ou à la santé. Et le mot médiateur. En fait, il fait peur. »

Au-delà de la relation de confiance, l'action de proximité est également identifiée comme un moyen de dépasser le discours sur l'assistanat et la fraude, qui contribue selon un membre à dissuader les personnes les plus précaires de faire valoir leurs droits par crainte d'être stigmatisées. L'intermédiation sociale permettrait ainsi de rendre légitime la demande de droits sociaux : « Il y a un moment on parlait d'un tiers des personnes qui n'avaient pas recours à leurs droits. Mais ce qu'il faut se dire aussi, c'est que l'opinion publique, moi je l'ai vu plusieurs fois, les gens n'osent plus aller réclamer leurs droits, surtout les plus précaires, parce qu'ils sont tout le temps montrés du doigt. C'est eux les profiteurs, on l'entend dans les médias, on l'entend chez les retraités, on l'entend partout. [...] Moi, en tant que personne ayant vécu une grande précarité, c'est nous qui avons acquis des possibilités de répondre par des informations en disant, « voilà, on sait qu'on a ces droits-là, il ne faut pas vous sentir coupable d'aller-vers ces droits ». C'est à nous qui avons vécu ces expériences-là de le faire. Il faut y aller avec l'aide d'autres personnes, avec l'aide de travailleurs sociaux et tout. »

2. Les premiers résultats sur les partenariats et les coopérations

Un renforcement partenarial perçu comme l'effet le plus partagé

Le partenariat perçu comme un effet structurant de TZNR, de la coopération institutionnelle à la coordination des parcours des usagers

Dans les enquêtes auprès des porteurs comme dans les premiers entretiens menés sur les territoires monographiés, le « renforcement des partenariats » apparaît comme l'une des réponses les plus spontanées aux questions portant sur les effets de l'expérimentation TZNR, et donc comme le principal effet spontanément associé au projet. Ainsi, sur les 33 territoires ayant renseigné dans l'enquête par questionnaire les questions relatives aux résultats observés (« Quels résultats concrets avez-vous observés ? » et « Souhaitez-vous apporter des éléments complémentaires (...) sur les effets que vous observez ? »), 21 mentionnent explicitement le développement ou le renforcement des coopérations, de l'interconnaissance ou du travail collectif. Derrière ces formulations relativement homogènes, plusieurs registres sont cependant identifiables et renvoient à des dynamiques distinctes, parfois complémentaires, parfois plus ambivalentes.

Le premier registre concerne les institutions elles-mêmes. TZNR apparaît ici comme un cadre propice pour renforcer, développer ou réactiver des coopérations préexistantes, auquel l'expérimentation apporte une légitimité et une visibilité nouvelles. La ville de Grenoble évoque ainsi un « travail partenarial renforcé qui permet de fluidifier le parcours des publics et le travail des agents », tandis que la Ville de Grigny insiste sur le « renforcement des coopérations entre institutions, associations et services municipaux (...) ». Ces partenariats s'incarnent dans les instances de pilotage et de coordination, mais également dans les relations bilatérales entre le porteur et chacun des partenaires, voire entre partenaires eux-mêmes. Les matériaux monographiques convergent avec cette lecture. À Grigny, les comités de pilotage sont présentés comme des espaces permettant de « réaffirmer l'engagement des partenaires » et de garantir leur mobilisation dans la mise en œuvre des actions, certains acteurs soulignant qu'ils permettent de « redonner du souffle à la démarche » et de « resserrer vraiment nos liens avec un pilotage partagé réel ». À Vannes également, le travail de co-construction engagé dès la phase de candidature et la mise en place d'instances de suivi sont décrits comme des éléments structurants de la dynamique partenariale locale.

Le second registre se situe à l'échelle des agents et des individus impliqués dans l'expérimentation. Plusieurs territoires mettent en avant les effets de TZNR sur l'interconnaissance des professionnels et sur l'émergence d'un véritable collectif de travail. La commune de Chemillé-en-Anjou souligne ainsi que « la dimension humaine est ressortie fortement » et que « la notion de commun et de collectif s'est renforcée », précisant par ailleurs que la première année a permis de travailler sur « l'interconnaissance des acteurs (essentielle !) ». La ville de Talence évoque de son côté une « meilleure inter connaissance », qui se traduit par des invitations réciproques à des événements et « l'envie de co-construire de futurs projets d'action collective », tandis que Blois-Agglopolys insiste sur l'émergence d'une « confiance réciproque » entre partenaires. Les observations conduites dans les monographies suggèrent que cette dimension ne relève pas uniquement d'une amélioration du climat relationnel. A Vannes, plusieurs acteurs soulignent que le temps consacré à la coordination partenariale et à l'appropriation commune des outils a contribué à renforcer les liens entre intervenants et à diffuser une culture partagée de l'accès aux droits. Les effets du partenariat semblent ainsi passer autant par les transformations des relations interpersonnelles que par les accords institutionnels formels.

Ces effets d'interconnaissance entre partie prenante de l'expérimentation appellent cependant une nuance importante. Plusieurs monographies soulignent qu'ils restent concentrés aux représentants présents dans les instances TZNR et ne redescendent pas systématiquement vers les équipes de terrain. À Vannes, la CAF et la CPAM reconnaissent que les effets d'interconnaissance « s'arrêtent souvent au niveau des représentants présents en réunion ». En Haute-Garonne, la CPAM indique que le contenu des échanges est « resté plutôt à un niveau encadrement ». Le changement de connaissance, pour irriguer une organisation, nécessite des relais managériaux et des espaces de débriefing internes que les organisations n'ont pas toujours la capacité de mobiliser.

Le troisième registre, probablement le plus intéressant du point de vue évaluatif, concerne les effets du partenariat sur le traitement concret des situations individuelles. Les réponses des porteurs comme les premiers matériaux monographiques montrent que les coopérations développées dans le cadre de TZNR ne restent pas cantonnées aux espaces de gouvernance, mais influencent les modalités d'accompagnement des usagers, notamment par la connaissance partagée des prestations proposées. La communauté urbaine d'Arras souligne ainsi que les professionnels « travaillent davantage avec une logique de parcours et non plus sous le prisme d'une approche en silo», tandis que Grenoble insiste sur le fait que le travail partenarial renforcé permet de « fluidifier le parcours des publics et le travail des agents ». Les matériaux monographiques confortent cette lecture. En Haute-Garonne, les acteurs expliquent que l'enjeu est de construire « le parcours de l'usager avec de la cohérence » et d'éviter les « effets ping-pong », c'est-à-dire le renvoi d'une institution à une autre faute de coordination suffisante. Dans plusieurs territoires, le partenariat est ainsi valorisé moins comme une fin en soi que comme une ressource permettant d'améliorer les orientations, de mobiliser plus rapidement les interlocuteurs compétents et de construire des réponses plus coordonnées face à la complexité des situations.

Ces trois registres peuvent être lus de manière dynamique. Les coopérations institutionnelles favorisent l'interconnaissance entre professionnels, qui elle-même facilite un travail plus étroit autour des parcours et des situations individuelles. Dans cette perspective, la valeur du partenariat est moins liée à la création de nouvelles instances de concertation qu'à sa capacité à transformer les pratiques quotidiennes d'accompagnement et d'orientation des personnes, en favorisant des formes de travail plus transversales et davantage centrées sur les parcours.

Il convient cependant de noter, pour nuancer les constats, que les données recueillies font relativement peu apparaître l'émergence de partenariats entièrement nouveaux ou l'intégration d'acteurs jusque-là absents des réseaux locaux d'accès aux droits (associations cultuelles ou communautaires, écrivains publics, micro-structures de quartiers, par exemple). Elles mettent davantage en lumière des processus de consolidation, de structuration ou de réactivation de coopérations déjà existantes. En ce sens, les premiers résultats de l'évaluation suggèrent que l'un des principaux apports de TZNR réside moins dans l'élargissement du périmètre partenarial que dans sa capacité à donner un cadre commun, une visibilité et une dynamique renouvelée à des relations préexistantes, souvent fragilisées par les contraintes organisationnelles ou les évolutions institutionnelles récentes. Cette hypothèse, qui demanderait à être consolidée lors de la seconde phase de terrain, conduit à considérer l'expérimentation non seulement comme un dispositif de lutte contre le non-recours, mais aussi comme un instrument plus large de réactivation et de structuration des écosystèmes locaux de l'action sociale.

Les nouvelles formes de coopération : groupes de travail partenariaux, instances mutualisées, conventions bilatérales

Les matériaux recueillis dans le cadre de l'évaluation permettent d'identifier les supports concrets des dynamiques partenariales, à travers la création, la réorganisation ou la réactivation d'instances et de groupes de travail structurants dans la mise en œuvre des projets. Si ces espaces ne sont pas toujours entièrement nouveaux, l'expérimentation semble leur donner une fonction renouvelée, en les orientant davantage vers les enjeux d'accès aux droits et de lutte contre le non-recours. En écho aux registres présentés ci-dessus, peuvent être également identifiés ici trois grands types d'instances et espaces.

Le premier niveau est celui des instances institutionnelles de pilotage et de coordination, sur lesquelles ce rapport revient par ailleurs**.** Les comités de pilotage, comités stratégiques ou comités techniques relèvent naturellement de cette catégorie, mais plusieurs territoires semblent aller au-delà du simple respect des exigences de l'appel à projets en cherchant à articuler TZNR avec des dispositifs partenariaux préexistants. À Grigny, les comités de pilotage de TZNR et de la stratégie locale de prévention et de lutte contre la pauvreté ont ainsi été initialement mutualisés, dans le but de « ne pas démultiplier les instances » et d' « assurer le lien, la cohérence et les complémentarités entre les deux projets ». Dans le même esprit, plusieurs territoires formalisent leurs coopérations à travers des conventions ou des accords spécifiques : convention d'échange de données avec la CAF au Pont-de-Claix, convention entre la communauté de communes Vallée du Lot et du Vignoble et Lot Habitat.

Un deuxième ensemble est constitué d'espaces visant avant tout à favoriser l'interconnaissance et les échanges entre professionnels**.** Ces dispositifs, plus souples que les instances de gouvernance, apparaissent comme des lieux de rencontre, d'acculturation mutuelle et de construction progressive d'un langage commun ou « culture commune » autour de l'accès aux droits. Ils prennent des formes variées : groupes de travail thématiques, ateliers de co-construction, formations communes, temps d'échanges entre institutions ou réseaux d'acteurs. La Coopérative des acteurs du social de Grigny constitue une illustration intéressante de cette fonction intermédiaire. Si elle dépasse largement le cadre de TZNR et s'inscrit dans une dynamique territoriale plus ancienne, l'expérimentation contribue à la mobiliser comme un espace d'animation du réseau local, réunissant plusieurs centaines d'acteurs autour d'enjeux communs.

Enfin, un troisième ensemble est celui des instances centrées sur le traitement coordonné de situations individuelles, visant à la résolution concrète de difficultés rencontrées par des usagers. L'exemple de Bourg-en-Bresse retient particulièrement l'attention. Le territoire s'appuie sur un « groupe de veille accès aux droits » ancien, destiné à partager des constats et à faire remonter des difficultés générales, mais le cadre de TZNR conduit à faire évoluer ce dispositif vers une « instance de déblocage des situations ». Celle-ci est pensée comme un outil opérationnel permettant de traiter des situations individuelles de blocage de droits, à partir de saisines réalisées par les travailleurs sociaux et en réunissant, selon un rythme mensuel, le CCAS, la CAF, la CPAM et le Conseil départemental, avec la possibilité d'associer d'autres partenaires tels que France Travail, la MDPH ou la Mission locale. Le projet de Maison des solidarités à Saint-Louis semble relever d'une logique proche, en organisant un ensemble d'espaces et outils visant *in fine* un traitement plus coordonné des parcours et des situations complexes. Encore en cours de développement, ce dispositif envisage notamment la mise en place d'espaces numériques partagés, permettant par exemple la mutualisation des agendas d'agents d'institutions différentes (CCAS, services du départements), chaque agent étant identifié en fonction de ses compétences spécifiques en matière d'accès aux droits.

Ces trois ensembles ne doivent pas être envisagés comme des catégories étanches, mais plutôt comme les différentes dimensions d'une même dynamique. Certaines initiatives se situent d'ailleurs à leur articulation, telle la Coopérative des acteurs du social de Grigny, qui relève à la fois d'un espace institutionnel de gouvernance et d'un lieu d'interconnaissance entre professionnels. De manière générale, les données suggèrent que l'apport de TZNR ne réside pas tant dans la création de nouvelles structures que dans la capacité de l'expérimentation à faire évoluer la fonction de dispositifs existants : les espaces de gouvernance deviennent des lieux de coordination plus active, les groupes de travail favorisent l'émergence d'une culture commune, et certaines instances tendent progressivement à se recentrer sur le traitement concret des situations individuelles.

La Coopérative des acteurs du social de Grigny

Cocréée en 2023 par la Ville de Grigny (CCAS) et le Département de l'Essonne dans le cadre de la stratégie territoriale de prévention et de lutte contre la pauvreté (lancée en janvier 2023), la Coopérative des acteurs du social a ensuite été intégrée comme action structurante de l'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours (TZNR), au titre des actions 18 et 20.

La Coopérative rassemble entre 300 et 400 professionnels du secteur social : travailleurs sociaux de la Ville, du Département, du CCAS et des associations, bénévoles associatifs, et acteurs institutionnels (CAF, CPAM, France Travail, ARS...). Deux journées thématiques en présentiel sont organisées chaque année, animées par un prestataire externe. Ces journées réunissent régulièrement plus de 100 participants.

La Coopérative poursuit quatre objectifs principaux :

1/ Offrir aux professionnels un espace et des temps dédiés à la rencontre et à la connaissance mutuelle ;

2/ Favoriser une meilleure identification et coordination entre les acteurs du champ social du territoire ;

3/ Constituer un lieu ressource facilitant l'innovation, l'adaptation et l'évolution des réponses coordonnées auprès des publics en situation de non-recours aux droits ;

4/ Créer un espace de plaidoyer collectif permettant de faire remonter les difficultés de terrain vers les institutions.

Bilan : une interconnaissance acquise, une coordination opérationnelle à renforcer

La Coopérative a produit des effets tangibles et reconnus en matière d'interconnaissance. D'après un diagnostic conduit après deux années de fonctionnement (questionnaire en ligne restitué lors de la journée du 4 décembre), 81 % des acteurs interrogés déclarent avoir une meilleure connaissance des institutions depuis la création du dispositif. Les professionnels soulignent qu'il permet de «mettre des visages sur des fonctions», d'intégrer plus rapidement les nouveaux arrivants dans un territoire marqué par un fort turn-over, et de créer des liens entre acteurs qui ne se connaissaient pas (par exemple entre l'Antenne emploi et le service Logement de la Ville). La Coopérative joue également un rôle de maintien du dialogue entre la Ville et le Département, co-pilote du dispositif.

Cependant, le bilan dressé collectivement lors de la journée de décembre 2025 est lucide : si la Coopérative a pleinement rempli sa fonction d'interconnaissance, l'enjeu est désormais de passer à une coordination opérationnelle plus poussée. Les participants pointent des difficultés persistantes : méconnaissance des bons interlocuteurs, absence de fichiers croisés, complexité du partage de données, risque de chevauchement entre acteurs. L'absence de certaines institutions clés (Préfecture, Éducation nationale) est également regrettée.
Une demande forte émerge pour organiser, entre les grandes journées semestrielles, des groupes de travail thématiques plus resserrés et plus fréquents, en présentiel, afin de passer de la logique de rencontre à celle de l'action collective concrète.

« Au début de la coopérative, les gens se demandaient un peu comment travailler ensemble, mais maintenant elle est vraiment facilitante pour coordonner nos actions. »

« Avec la coopérative du social de Grigny, on tente de lutter contre l'isolement des travailleurs sociaux, redonner du sens aux missions sociales du territoire. »
(Coordinatrice de la stratégie de prévention et lutte contre la pauvreté).

Un engagement important des caisses de sécurité sociale, en résonnance avec les Conventions d'objectifs et de gestion (COG)

L'implication des organismes de protection sociale dans les expérimentations TZNR s'inscrit à la fois dans des dynamiques locales allant dans le sens de plus fortes coopérations et collaborations avec l'ensemble des acteurs impliqués, mais également dans des orientations nationales convergentes.

Au niveau des orientations nationales, la Convention d'objectifs et de gestion (COG) État-CNAF 2023-2027 fait ainsi de l'amélioration de l'accès aux droits et de la rénovation du modèle de délivrance des prestations un axe majeur, notamment à travers la solidarité à la source. De son côté, la COG État-CNAM 2023-2027 réaffirme l'importance des démarches d'aller-vers, du maintien d'un accueil de proximité et du développement des partenariats institutionnels.

Les expérimentations TZNR apparaissent ainsi comme des espaces de déclinaison territoriale voire comme des laboratoires locaux de ces orientations nationales qu'ils permettent d'opérationnaliser. La démarche inter-TZNR bretonne portée par la CPAM d'Ille-et-Vilaine est particulièrement illustrative. Elle réunit douze organismes de protection sociale (CPAM, CAF, URSSAF, CARSAT, MSA) autour d'un travail commun de croisement de données visant à détecter des situations potentielles de non-recours. Pour Vannes, le ciblage retenu porte sur la C2S des familles monoparentales, population identifiée par la CPAM comme particulièrement exposée au non-recours. On retrouve une logique similaire dans la CC Vallée du Lot et du Vignoble avec l'expérimentation « Faire le plein des droits », construite autour d'une offre de service commune CAF-CPAM fondée sur le croisement de données, des appels ciblés et l'intervention du médiateur d'accès aux droits comme « dernier kilomètre » de la relation avec les usagers.

Les divers entretiens et observations menées notamment dans le cadre des monographies mettent en lumière le fait que les CAF, CPAM, MSA et parfois les CARSAT sont loin d'être des partenaires périphériques, et ont dans de nombreux cas contribué de manière active à la définition même des projets, des axes stratégiques et des modalités d'intervention à mettre en œuvre.

À Flers, par exemple, la candidature initiale élaborée par le CCAS est progressivement enrichie par les partenaires. La CAF infléchit le projet vers les familles monoparentales et introduit un volet d'échange de données qui n'était pas prévu dans la logique initiale d'aller-vers. La monographie souligne que le projet résulte finalement d'une « hybridation entre une logique d'aller-vers portée par le CCAS et une logique de ciblage par les données portée par la CAF ». Le partenariat s'élargit ensuite à la CPAM, à la MSA puis à la CARSAT.

Cette capacité des organismes de sécurité sociale à peser sur l'orientation stratégique des expérimentations apparaît également à Vannes, où l'outil partagé de signalement associe directement CAF, CPAM, MSA, France Travail et CCAS dans une procédure commune de traitement des situations de non-recours. Chaque organisme intervient sur son champ de compétence, tandis que le CCAS assure une fonction de coordination transversale.

Dans les territoires ruraux, cette coopération prend souvent la forme d'une montée en interconnaissance des professionnels. La CC Vallée du Lot et du Vignoble prévoit ainsi des cycles de rencontres réunissant travailleurs sociaux CAF, MSA, CPAM, conseillers France Services et agents d'accueil afin de fluidifier les orientations et de construire des référentiels communs d'intervention.

Une fonction d'accélérateur et de stabilisation des coopérations

Au-delà de la création de nouveaux dispositifs, plusieurs monographies montrent que TZNR agit surtout comme un catalyseur de coopérations préexistantes.

À Flers, les professionnels soulignent que l'expérimentation a permis de « rouvrir » ou de « réactiver » des relations qui s'étaient distendues, notamment avec la CPAM et la MSA. La signature d'une convention entre le CCAS et la CPAM en juin 2025 permet ainsi l'ouverture d'un canal direct de transmission des dossiers complexes. Les acteurs interrogés insistent sur le fait que l'expérimentation donne une légitimité supplémentaire aux coopérations.

Cette fonction de mise en cohérence est également perceptible dans les territoires où les échanges de données se heurtent à des contraintes juridiques ou techniques. En Haute-Garonne, l'ambition initiale de réunir CAF, CPAM, MSA, CARSAT, France Travail et DDFIP autour d'un vaste projet de datamining a dû être progressivement resserrée face aux contraintes réglementaires. Mais même lorsque les résultats opérationnels restent limités, l'expérimentation produit un espace de dialogue inédit entre institutions autour d'un objectif partagé. Ceci est également le constat fait par les acteurs de Saint Louis de la Réunion, mettant en avant des collaborations et interconnaissance renouvelée malgré la nécessaire reconfiguration des ambitions initiales en termes notamment d'échange de données.

Ainsi en conclusion, les TZNR ne créent pas *ex nihilo* des partenariats avec les organismes de protection sociale ; ils constituent plutôt un support d'alignement entre des priorités nationales inscrites dans les COG et des dynamiques territoriales de coopération, en donnant aux acteurs locaux un cadre commun d'action autour de la lutte contre le non-recours.

Des limites et des déséquilibres dans le partenariat

Une implication limitée des acteurs associatifs dans le pilotage des expérimentations

L'enquête par questionnaire menée auprès des porteurs comportait la question : « Pourriez-vous décrire le type d'acteurs qui copilotent avec vous l'expérimentation

(association, organisme de protection sociale…) et à quoi ils sont associés ? ». Dans une majorité de réponses, les acteurs explicitement cités sont surtout les acteurs institutionnels (caisses de sécurité sociale, Départements, DDETS, France Travail…). Dans les tableaux de bord, seuls 10 territoires sur 39 mentionnent explicitement une ou plusieurs associations dans leur description du copilotage, soit environ un quart des expérimentations**.** Ils sont cependant deux fois plus nombreux à mentionner la présence d'associations lors des comités de pilotage.

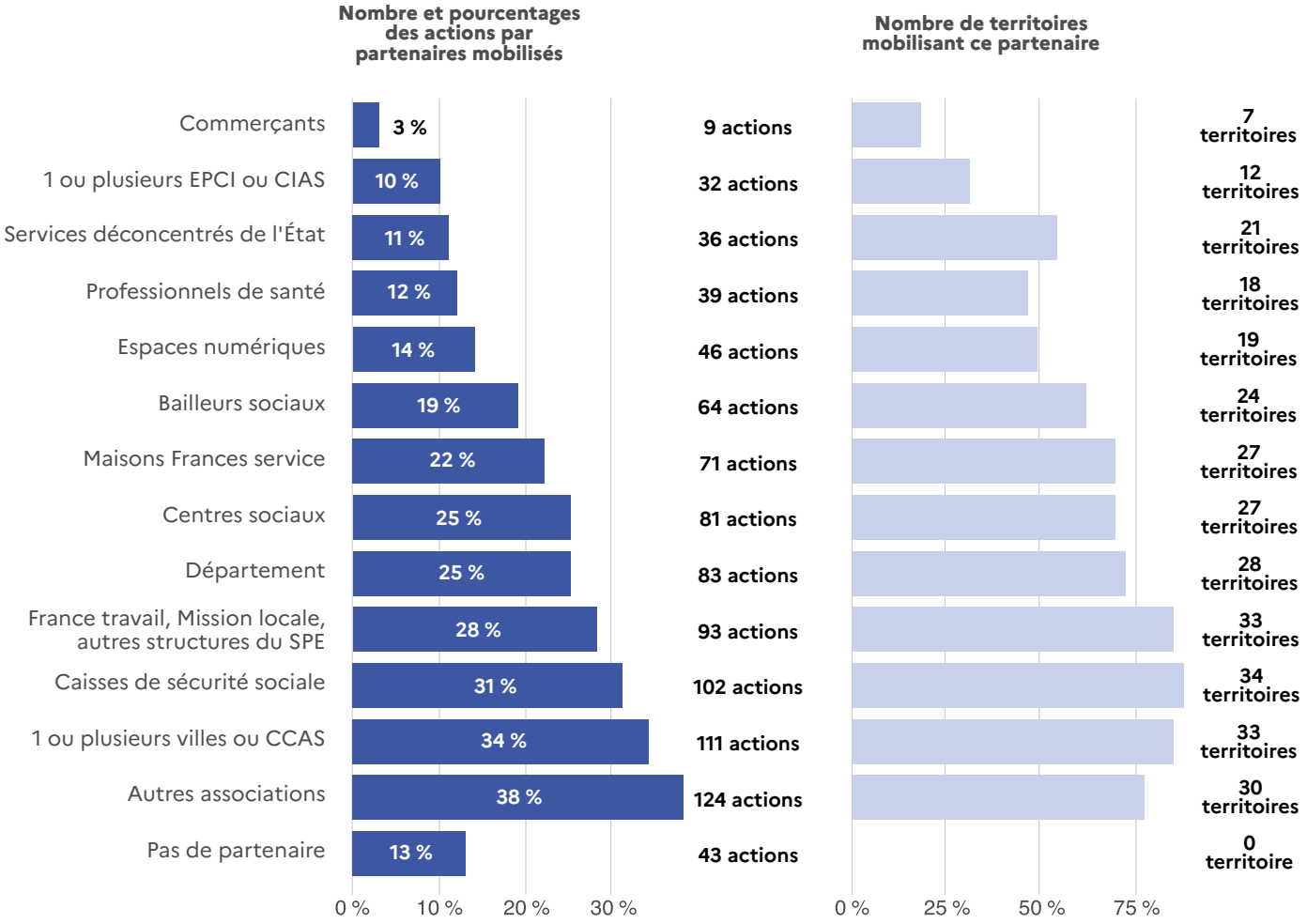
L'un des territoires les plus concernés est celui de La Ricamarie (42), où le Pacte du pouvoir de vivre**,** qui fédère notamment ATD Quart Monde, les centres sociaux, le Secours catholique ou encore la CFDT, a été l'un des initiateurs de la réponse initiale, et participe activement au pilotage du projet, aux côtés d'un comité d'habitants associé aux espaces de décision. À Sainte-Rose**,** l'Association Réunionnaise d'Éducation Populaire (AREP) apparaît également comme un véritable co-pilote de l'expérimentation, associé tant à l'organisation des instances qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des actions. D'autres territoires attribuent aux associations des fonctions plus ciblées mais néanmoins structurantes dans le pilotage : à Marseille, initialement, Action contre la Faim « aide à la coordination des acteurs associatifs de l'accès aux droits, à l'organisation et l'animation des instances opérationnelles », tandis que l'IRTS PACA-Corse contribue à la recherche-action et à l'évaluation qualitative ; au Grand Chambéry, le déploiement opérationnel est confié à deux associations locales, La Sasson et la Régie Coup de Pouce, associés aux instances ; enfin, à Grigny, certaines associations sont intégrées au comité de pilotage ou au comité technique, telles que la Croix-Rouge et les Restos du Cœur.

Si ces rares territoires expérimentent ainsi des formes avancées de coproduction avec le secteur associatif, dans la majorité des cas les associations demeurent davantage mobilisées sur les dimensions proprement opérationnelles, de repérage des publics, d'intermédiation et d'aller-vers, intervenant ainsi de manière importante pour couvrir le « dernier kilomètre » de l'action publique. Ainsi, les TZNR semblent permettre un meilleure articulation et prise en compte de leurs actions, sans pour autant amener à une transformation des modalités d'intervention ou des outils mobilisés, ni de leurs modalités de coopération avec les acteurs publics. Les innovations organisationnelles qui constituent aujourd'hui le cœur de nombreux projets TZNR – échanges et croisements de données, outils numériques partagés, conventions interinstitutionnelles, démarches de datamining ou articulation avec les stratégies nationales des caisses de sécurité sociale – mobilisent en effet principalement les administrations et les organismes gestionnaires de prestations.

Cette faible implication associative renvoie selon nous à plusieurs éléments, dont la limitation des ressources associatives (temps salarié limité pour participer à des COPIL, groupes techniques ou travaux sur les données) et la technicisation forte des projets TZNR.

Les données issues des tableaux de bord confirment que la mise en œuvre des actions est en général partenariale. Seules 43 actions, hors actions de coordination, d'échanges de données ou de pilotage, ne sont pilotées que par le porteur de projet.

Graphique 9. Les partenaires mobilisés pour la mise en œuvre des actions



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire. Les pourcentages sont calculés sur la base de 330 actions hors instances de gouvernances, diagnostics, évaluations bilan (mais y compris instances de participation). Le total des pourcentages est supérieur à 100 %, quelques actions relevant de deux registres différents. Exemple de lecture : 102 actions, 31 %, mobilisent un partenariat avec les caisses de sécurité sociale pour leur mise en œuvre.34 territoires mettent au moins une action en oeuvre en partenariat avec les caisses.

L'articulation entre TZNR et les France Services

Par leur mission même, les Maisons France Services constituent des acteurs dont la vocation rejoint les objectifs de l'expérimentation TZNR. Nées de la transformation des Maisons de services au public (MSAP) en 2019, elles ont été conçues pour répondre aux difficultés d'accès aux services publics dans des territoires éloignés des institutions, en proposant un guichet unique pour les démarches relevant des neuf opérateurs nationaux partenaires (CAF, CPAM, CARSAT, MSA, France Travail, La Poste, CNAV, Direction générale des finances publiques, etc.). En ce sens, les France Services incarnent une réponse institutionnalisée aux barrières administratives et géographiques, et leur déploiement sur le territoire national (près de 3 000 structures labellisées d'ici 2027) en fait potentiellement un levier de premier plan pour les expérimentations.

Dans plusieurs territoires, notamment ruraux, la France Services a d'ailleurs joué un rôle opérationnel tangible. Dans la Communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble, la mise en place d'espaces d'interconnaissance entre travailleurs sociaux, conseillers France Services, CAF, MSA, CPAM et acteurs locaux a participé à l'émergence d'un cadre d'action commun à l'échelle intercommunale. Le médiateur d'accès aux droits assure par ailleurs des permanences France Services en itinérance, jouant un rôle de pont entre le réseau France Services et les habitants. Dans la Communauté de communes Astarac Arros en Gascogne, les France Services itinérantes constituent l'un des relais de premier contact, en articulation avec des agents orienteurs formés dans les mairies. Ces configurations illustrent la complémentarité potentielle entre les TZNR et les France Services, en particulier dans les territoires ruraux où le maillage des services publics est plus ténu.

Ces exemples demeurent cependant l'exception plus que la règle. L'enquête par questionnaire et les tableaux de bord révèlent que l'implication des France Services dans les expérimentations TZNR est marquée par une forte hétérogénéité d'un territoire à l'autre, reflétant en cela la grande variabilité des modalités d'organisation et d'animation du réseau France Services à l'échelle locale. Cette variabilité est bien documentée : les relations entre les opérateurs locaux et les structures France Services sont en effet « marquées par une grande hétérogénéité d'un département à l'autre » (Bernard, 2023), conditionnées par le statut de la structure porteuse (commune, EPCI, La Poste, association), son histoire, ses ressources humaines et le degré d'implication des opérateurs nationaux partenaires. Selon les configurations territoriales, les France Services peuvent être des partenaires actifs et investis ou, à l'inverse, des structures fonctionnant en quasi-autonomie par rapport au reste de l'écosystème local de l'action sociale.

Cette hétérogénéité se traduit directement dans les données TZNR : si certains porteurs de projet s'appuient explicitement sur les France Services comme relais d'aller-vers et d'accueil de premier niveau, d'autres n'en font pas mention dans leurs actions, quand bien même leur territoire en compterait plusieurs.

Au-delà du seul volet opérationnel, le déficit de participation des MFS est particulièrement manifeste dans la gouvernance des expérimentations. Seuls 8 territoires sur 39 citent les France Services parmi les acteurs présents dans leurs instances de pilotage, ce qui en fait l'un des partenaires institutionnels les moins représentés dans les comités de pilotage (COPIL), comparativement aux caisses de sécurité sociale (présentes dans la quasi-totalité des territoires) ou aux acteurs de l'emploi. Or, l'absence des France services des espaces de gouvernance n'est pas sans conséquence sur la cohérence des interventions : les conseillers France Services, qui ont une vision transversale des démarches des usagers sur plusieurs champs (emploi, retraite, famille, santé), constituent une ressource de détection de situations de non-recours et d'intervention face aux difficultés administratives qui n'est pas mobilisée en tant que telle dans la plupart des expérimentations.

Il convient en outre de souligner que les Maisons France Services disposent d'un outil à fort potentiel pour la lutte contre le non-recours, encore peu mobilisé dans le cadre des TZNR : Administration+. Cet outil interministériel, mis à disposition des agents France Services, leur permet d'avoir une messagerie les mettant en relation avec les services publics pour résoudre des blocages administratifs urgents ou complexes. Ce canal de

transmission de situations en fait un levier pertinent pour les publics faisant face à des ruptures de droits par exemple. Pourtant, l'articulation entre cet outil et les démarches TZNR n'apparaît que dans quelques expérimentations, à Vannes notamment.

Au-delà de la question de la gouvernance, la faible intégration des France Services dans les dynamiques partenariales des TZNR s'expliquerait aussi par des facteurs structurels liés au cadre national d'organisation du réseau. Les France Services opèrent en effet dans un cadre très prescrit : un cahier des charges national défini par la convention de partenariat avec les opérateurs nationaux, un référentiel de labellisation contrôlé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), des indicateurs de performance centrés sur le volume de démarches traitées et des horaires d'ouverture normés. Ce cadre, s'il garantit un socle de services homogènes, laisse peu de marges de manœuvre aux conseillers pour s'investir dans des dynamiques locales qui sortent du périmètre de leurs missions conventionnées.

Les conseillers France Services, souvent en nombre réduit (un ou deux équivalents temps plein par structure), font face à une charge de travail élevée et à des objectifs quantitatifs qui entrent en tension avec le temps nécessaire à la participation aux instances partenariales ou à la co-construction d'actions avec les porteurs TZNR. La logique de guichet qui structure leur activité quotidienne est, par nature, peu compatible avec la logique proactive de l'aller-vers et de la détection du non-recours que promeut TZNR. Il s'agit là d'une tension structurelle, analogue à celle observée dans les relations avec les caisses de sécurité sociale, entre des logiques de flux quantitatifs et des dynamiques d'intervention qualitative et individualisée.

Une tension qui apparaît entre les objectifs quantitatifs des caisses de sécurité sociale, et les actions de proximité portées par l'expérimentation

Les objectifs de lutte contre le non-recours portés par les territoires sont, comme soulignés récemment, cohérents avec les COG des caisses et contribuent à leur mobilisation dans le projet. Néanmoins, des interrogations apparaissent dans certains territoires, liées à des différences d'échelle entre les logiques de travail et objectifs. Les caisses de protection sociale, en particulier les CAF et CPAM, gèrent des volumes considérables d'allocataires dans un contexte de complexification croissante de la législation sociale, d'augmentation et de diversification des besoins, et de contraintes organisationnelles fortes qui les ont conduites à structurer leur activité autour de critères de traitement standardisés et de logiques de flux, en complément d'approches par les parcours mises en place de manière hétérogène selon les caisses (Fournier et al., 2025). Il peut alors exister une tension entre ces objectifs quantitatifs et l'objectif de traitement individualisé des situations porté par les TZNR. Dans deux des territoires investigués, les caisses ont ainsi souligné le décalage entre le volume qu'elles sont amenées à traiter et le faible nombre de situations résolues, en particulier dans le cadre de l'échange de données. Le temps passé dans les instances peut par exemple parfois sembler très élevé, en comparaison du nombre d'habitants touchés.

« *Nous avons plus de 90 000 bénéficiaires de la C2S sur le département. Et pour autant, on a passé… Oui, beaucoup, beaucoup, beaucoup, beaucoup de temps dans les réunions, dans les copils, dans les commissions. On en passe encore. Et on est présent parce qu'il faut qu'on soit présent. Mais c'est vrai que l'échelle… Voilà, on n'est pas du tout sur les mêmes* » (une CPAM).

Les difficultés de mobilisation et de maintien de l'engagement dans la durée : essoufflement ou normalisation de la dynamique TZNR ?

L'analyse des monographies montre que les dynamiques partenariales impulsées par l'expérimentation TZNR se heurtent fréquemment à une difficulté classique des politiques publiques territorialisées, celle du maintien dans la durée du niveau de mobilisation suscité lors de la phase de lancement. Les ambitions initiales se révèle en effet souvent élevées, avec la mise en place d'instances dédiées, la mobilisation d'un grand nombre de partenaires et l'affirmation d'une volonté de décloisonnement des acteurs. Cependant, plusieurs territoires témoignent d'un essoufflement progressif de ces dynamiques, conduisant à des formes de coopération plus resserrées et, en un sens, plus pragmatiques.

Ceci est le cas par exemple à Saint-Louis, où le projet TZNR reposait initialement sur une ambition forte de pilotage pluri-acteurs, associant un large panel d'institutions autour d'objectifs communs, notamment en matière de coordination et de mutualisation des données. Plusieurs réunions réunissant l'ensemble des partenaires sont ainsi organisées au démarrage du projet. Toutefois, cette configuration s'est progressivement révélée difficile à maintenir. Les entretiens mettent ainsi évidence un essoufflement de la dynamique collective, lié à une compréhension parfois inégale des objectifs du projet, à des attentes différenciées des partenaires, mais aussi au caractère jugé peu réaliste de certaines ambitions, en particulier concernant la mutualisation des données. Les évolutions nationales touchant les secteurs de l'emploi, de l'insertion et de l'action sociale semblent avoir également contribué à déplacer les priorités de certains acteurs institutionnels. Dans ce contexte, le pilotage du projet a progressivement évolué vers une forme plus pragmatique de coopération, fondée sur des relations bilatérales et sur des partenariats construits « par le bas » par le porteur de projet, en fonction des besoins opérationnels et des objectifs spécifiques du projet. Les grandes instances plénières ont ainsi perdu de leur centralité au profit d'un pilotage technique plus resserré assuré par l'équipe projet du CCAS et de coopérations ciblées avec quelques partenaires clés. Les enjeux de TZNR continuent néanmoins d'être suivis dans des cadres partenariaux plus larges, comme la Convention territoriale globale (CTG), traduisant une forme d'intégration de l'expérimentation dans les espaces ordinaires de coordination locale plutôt que le maintien d'une gouvernance spécifique dédiée.

Cette évolution n'est pas propre à Saint-Louis. Dans plusieurs territoires, les équipes soulignent les difficultés à maintenir une participation régulière de l'ensemble des partenaires dans des groupes de travail ou des comités de pilotage créés à l'occasion

de l'expérimentation. La participation est alors davantage déterminée par l'utilité immédiate perçue des réunions et par les ressources disponibles que par l'adhésion à un cadre partenarial élargi. Ceci est le cas de la Communauté de Communes de la Vallée du Lot et du Vignoble, ou après une première phase « d'errements », la gouvernance a été simplifiée autour de deux instances : un Comité de pilotage annuel resserré et institutionnel, et une équipe projet recomposée, et resserrée au sein de la communauté de communes. Cette configuration a été vue comme un moyen d'initier la mise en place d'un véritable service social à la CCVLV (VP affaires sociales de la communauté de communes), qui ne disposait deux ans plus tôt d'encore aucune compétence sociale, hormis la compétence autour des aires d'accueil des gens du voyage.

Ces éléments ne peuvent amener à une simple conclusion sur l'affaiblissement des instances. Selon nous, elles peuvent aussi être lues comme une forme de normalisation de l'expérimentation, et de son inscription progressive dans des cadre existants et structurants pour l'action publique locale.

Les partenariats comme vecteur de cohérence des politiques locales

L'analyse des 39 territoires montre que les TZNR s'insèrent fréquemment dans un paysage déjà dense de démarches partenariales, et contribuent souvent à leur mise en cohérence et synergie. Comme évoqué en amont de ce rapport, ces articulations concernent principalement les Pactes locaux des solidarités, les Conventions territoriales globales (entre CAF et collectivités), les Contrats de ville ou encore les plans et schémas locaux d'accès aux droits. Dans certains territoires comme Saint Louis, des démarches telles que la Cité de l'Emploi sont également utilisées comme support pour des actions communes notamment en matière d'aller-vers.

Ainsi il ressort de nombreux territoires que l'expérimentation apparaît alors moins comme un dispositif autonome que comme un cadre susceptible de relier entre elles des initiatives parfois dispersées. Plusieurs répondants à l'enquête soulignent d'ailleurs que TZNR a permis de fédérer des partenaires déjà engagés dans d'autres démarches autour d'un objectif commun d'amélioration de l'accès aux droits.

L'expérience de Grigny est l'un des exemples les plus aboutis de cette logique d'articulation, l'expérimentation TZNR étant explicitement intégrée à la stratégie territoriale de lutte contre la pauvreté, dont elle partage une partie des objectifs, des moyens humains et des espaces de gouvernance. Ainsi, l'expérimentation bénéficie d'un portage politique direct par le Maire de Grigny, qui co-préside le comité de pilotage aux côtés de la Préfète déléguée pour l'égalité des chances, dans une gouvernance identique à celle de la stratégie locale de lutte contre la pauvreté, lancée début 2023. De plus pendant une large partie de la période concernée, la coordination de TZNR est assurée par la coordinatrice de la stratégie pauvreté, le recrutement d'un poste spécifique n'ayant pu aboutir du fait de l'hybridation des missions.

Cette articulation dépasse la simple mutualisation des ressources humaines mais touche également à certaines actions concrètes telles que « le Parvis est à Nous » (voir ci-dessous), la prévention des expulsions locatives portée par Voisin malin, ou encore le forum annuel de l'emploi « Grigny recrute ».

La monographie de la Communauté de communes Vallée du Lot et du Vignoble met en évidence une logique un peu différente. Dans ce territoire rural, où les compétences sociales sont historiquement dispersées entre plusieurs acteurs, l'expérimentation TZNR semble jouer un rôle de structuration et de consolidation d'une politique sociale intercommunale émergente. Les actions développées dans le cadre de TZNR, qu'il s'agisse du partenariat renforcé entre professionnels, des démarches communes CAF-CPAM ou des actions d'aller-vers, contribuent à construire des habitudes de travail partagées et à donner une cohérence nouvelle aux interventions des différents partenaires. La mise en place d'espaces d'interconnaissance et de coordination entre travailleurs sociaux, conseillers France Services, CAF, MSA, CPAM et acteurs locaux participe ainsi à l'émergence d'un cadre d'action commun à l'échelle intercommunale et de compréhension partagée des prestations portées par chacune des parties prenantes. Cette dynamique est d'autant plus significative qu'elle s'inscrit dans un territoire où la coopération institutionnelle constituait déjà un enjeu identifié avant le lancement de l'expérimentation.

Ces exemples invitent à considérer les partenariats développés dans le cadre des TZNR sous un angle plus large que celui de la seule coopération entre acteurs. Dans plusieurs territoires, l'expérimentation joue une fonction de mise en cohérence des politiques locales, en créant des passerelles entre dispositifs existants, en mutualisant certaines instances ou ressources, et en favorisant la circulation des informations et des pratiques entre secteurs d'intervention.

Les premiers résultats sur les publics directement concernés

La logique d'intervention de l'expérimentation TZNR identifie une chaîne causale en plusieurs maillons pour les publics directement concernés : la détection des personnes en situation de non-recours, leur orientation vers les dispositifs adaptés, une meilleure information des publics sur leurs droits, l'ouverture effective de nouveaux droits, la montée en compétences administratives et numériques des personnes, la réduction des obstacles symboliques liés au rapport aux institutions, et *in fine* une amélioration de l'accès aux droits sociaux (réduction des indus, amoindrissement des ruptures de droits). C'est à l'aune de cette séquence théorique que sont examinés les premiers effets observés à mi-parcours.

Premières données quantitatives sur les publics touchés

Un nombre conséquent de personnes touchées par les expérimentations au regard des objectifs qu'elles poursuivent

Les outils de recueil sur les publics (tableaux de bord des publics) sont inégalement remplis selon les territoires et les actions concernées. Les actions d'allers-vers notamment, sont souvent très mal renseignées, les modalités de conduites de l'action ne permettant rendant difficile le recueil de l'information sur les personnes rencontrées. Les territoires n'ont pas tous pu entrer dans le cadre de saisie demandé et certaines données restent encore à valider et consolider.

Les résultats présentés ici ne portent donc pas sur tous les territoires, ni sur toutes les actions. Ils sont parcellaires, mais permettent d'obtenir un premier aperçu du nombre et des caractéristiques des personnes touchées par les actions de l'expérimentation.

Le chiffrage du nombre de personnes touchées par l'expérimentation est complexe. La comptabilisation effectuée par certains territoires peut ainsi intégrer l'ensemble d'un quartier sur laquelle est déployée une action d'aller-vers, ou d'habitants présents sur un temps organisé par un partenaire sur lequel le territoire est présent. D'autres ont pu produire un chiffrage précis des personnes en effet rencontrées sur le stand, ou pour lesquelles le porte-à-porte a permis de conduire un échange.

Le champ de la comptabilisation a été défini en ne retenant que les actions directement destinées aux habitants, hors actions de communications grand public (distributions de flyers, site Internet, affichage) pour lesquels le comptage n'a pas de sens.

246 actions entrent dans cette définition. Pour plus de la moitié d'entre elles (129 actions), soit le chiffrage n'est pas disponible, soit il est effectué en comptant la cible globale (les habitants du quartier par exemple) et non le nombre de personnes effectivement rencontrées. Environ 17 000 personnes ont été touchées par l'expérimentation pour les 117 actions retenues. Elles sont donc potentiellement plus de deux fois plus nombreuses, soit près de 35 000 personnes concernées, à avoir été touchées par une des actions de l'expérimentation (hors communication possible), depuis sa mise en place.

Parmi ces personnes, environ les deux tiers l'ont été l'ont été dans le cadre d'actions d'aller-vers, à la fois plus nombreuses et susceptibles d'atteindre un public plus large. Ce nombre est enfin établi sans tenir compte du fait qu'une même personne puisse être rencontrée plusieurs fois.

L'effectif estimé de 35 000 contacts peut alors sembler faible, surtout au regard du nombre de territoires (39) et des bassins de populations qu'ils représentent[24].

24 La mise en œuvre des projets se fait généralement sur une partie restreinte des territoires. A terme, les chiffres communiqués par la CNAF sur les quartiers en politique de la ville, qui sont souvent ceux ciblés, permettront de fournir une indication du nombre potentiel d'habitants pouvant être concernés par les actions.

Il est cependant satisfaisant à l'aune d'un des objectifs des expérimentations, qui est de parvenir à rencontrer des personnes jugées inconnues des institutions et de proposer des solutions adaptées à des situations de non-recours aux déterminants variés.

Les personnes concernées correspondent en partie à celles ciblées lors de l'écriture des projets

Les caractéristiques des publics ont été renseignées par les porteurs de projet par l'intermédiaire du tableau de bord mis à leur disposition. La qualité du remplissage est variable selon les territoires et la saisie (ou la remontée des fichiers pour les territoires utilisant leur propre outil) est toujours en cours.

À date, la saisie de 29 territoires a pu être validée, correspondant à 2 218 personnes concernées. Les résultats restent donc partiels. La saisie concerne principalement les actions d'accompagnement, les permanences et les bilans des droits, les déplacements dans l'espace public n'ayant donné que peu lieu à du *reporting*. Cette saisie correspond donc à environ 15 % des rencontres effectuées lors de ces actions, avec un nombre d'informations manquantes sur certaines variables restant élevé.

Les effectifs saisis, comme le nombre de territoires concernés étant important, les résultats, sans être directement extrapolables à l'ensemble des personnes rencontrées, fournissent une première indication des caractéristiques des habitants touchés par les expérimentations.

Lorsque le nombre de situations validées sera plus conséquent, il sera par ailleurs possible de différencier le nombre de personnes rencontrées, du nombre de rencontres (et donc de tenir compte du fait qu'une même personne ait pu être rencontrée plusieurs fois). A ce stade, les statistiques portent sur les rencontres.

L'analyse des caractéristiques socio-démographiques montrent que ces rencontres concernent en particulier des personnes seules (58 % des rencontres), âgées de plus de 50 ans (48 %). Les familles monoparentales, qui étaient fréquemment mentionnées dans les projets déposés par les territoires restent relativement nombreuses (17 %) sans être fortement représentées. Les jeunes de moins de 30 ans (20 %), sont en revanche relativement peu présents dans les actions.

Les tableaux de bord ne permettaient pas de recueillir des données sur la situation financière des personnes rencontrées. Quelques indicateurs montrent néanmoins que les actions ont touché des ménages plutôt précaires. Ainsi, seuls 22 % des rencontres ont concerné des personnes en emploi. 33 % ont touché des personnes à la retraite et 33 % à des personnes en recherche d'emploi. Par ailleurs, 41 % des rencontres correspondent à des locataires du secteur social, 18 % à des personnes hébergées par des proches, 10 % à des personnes en foyer, centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) ou hébergement d'urgence.

Certains profils peu touchés par les expérimentations

Un certain nombre de profils restent peu touchés par les expérimentations.

→ Les personnes les plus « éloignées » des institutions.

Un paradoxe structurant de l'aller-vers mérite d'être souligné : les actions déployées tendent à toucher plus facilement des personnes déjà en lien partiel avec les institutions ou les acteurs de proximité que les personnes les plus « invisibles ». À titre d'illustration, notons que les données des tableaux de bord montrent que 40 % des rencontres ont concerné des personnes bénéficiant déjà du RSA, de la C2S ou de la prime d'activité, tandis que 25 % sont par ailleurs suivies par un travailleur social.

À Bourg-en-Bresse, la venue au Forum des droits est rarement spontanée : elle s'inscrit dans des cadres collectifs et accompagnés (orientation par un professionnel connu, venue en groupe, mobilisation par une association). De même, sur le territoire de la CC VLV, l'Action cœur de femmes en matière d'accès aux soins de santé, en partenariat avec Solidarité Femmes 46, la communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) Sud Lot et l'EPCI a consisté en un repérage préalable de femmes potentiellement concernées en amont de ce forum santé, afin de leur faire bénéficier de séances de bilan de prévention. C'est notamment le médiateur d'accès aux droits qui a mené ce travail amont.

Ce paradoxe est cependant à nuancer. Il suppose implicitement que les personnes non touchées par l'aller-vers seraient en non-recours total, alors que les enquêtes disponibles suggèrent que le non-recours partiel est, pour de nombreuses populations, la forme la plus fréquente[25]. Les personnes en non-recours total, potentiellement les plus difficiles à atteindre, pourraient ainsi être minoritaires parmi les publics cibles.

→ Les personnes en situation de migration précaire.

L'une des limites les plus importantes signalées sur plusieurs territoires est l'absence de réponse adéquate aux phénomènes de migrations précaires (Bourgois, 2021), qui sont présents dans de nombreux territoires de l'expérimentation, et notamment dans les métropoles et communes urbaines. En Ile de France, dans les métropoles telles que Lille ou Marseille, mais aussi dans les territoires ultra-marins, ces phénomènes bousculent les politiques sociales locales, interrogent les professionnels, et obligent à des adaptations et au développement de réponses locales, parfois dérogatoires au droit commun (Hamidi et Paquet, 2019).

Ces situations recouvrent deux réalités distinctes : d'une part, des personnes sans accès aux droits du fait de leur statut administratif (ne remplissant pas les conditions d'éligibilité) et, d'autre part, des personnes qui se retrouvent privées de leurs droits sociaux en raison de difficultés liées au renouvellement de leur titre de séjour, notamment lorsque celles-ci entraînent une rupture dans la justification de la régularité de leur séjour. Ce dernier constat est le phénomène principal remonté des intervenants sociaux de plusieurs territoires et fait écho aux interpellations du Défenseur des droits. Dans un rapport de

25 C'est ce que montre notamment la recherche « non-recours et grand-âge » conduite par l'Odenore (Gucher, Revil, 2025), dans laquelle, sur la cinquantaine de personnes rencontrées, un peu plus des deux tiers étaient en non-recours partiel et seules quatre personnes ou ménages étaient en non-recours total.

décembre 2024, l'institution documentait en effet l'ampleur de ces ruptures de droits liées à la dématérialisation des demandes *via* le site internet de l'ANEF (Administration numérique pour les étrangers en France), à partir de dizaines de milliers de réclamations. Entre 2020 et 2024, le nombre de réclamations reçues par le Défenseur des droits en matière de droits des étrangers a crû de 400 %, représentant en 2023 un quart du total de ses réclamations. Trois quarts de ces réclamations portaient sur les titres de séjour, et parmi elles, trois quarts également concernaient des renouvellements, c'est-à-dire des personnes qui vivaient déjà en France et bénéficiaient déjà d'un titre régulier (Défenseur des droits, 2024). Le Conseil d'État, dans une décision du 5 mai 2026, est venu confirmer les dysfonctionnements de l'ANEF et a enjoint à l'État de garantir un accès effectif au service. Il rappelle en particulier l'obligation de délivrer et renouveler l'attestation de prolongation d'instruction pour les personnes déjà titulaires d'un titre en cours de renouvellement, pointe l'absence de reconnaissance réglementaire de cette attestation comme document ouvrant l'accès aux prestations sociales et au logement.

L'accès aux droits des étrangers prend une place importante lors de la mise en œuvre des actions TZNR : à Grenoble, 70 % des personnes vues en aller-vers par la Caravane des droits sont dans en situation de migration précaire. À Vannes, les agents des centres sociaux soulignent que l'outil créé de détection de non-recours (« démarches simplifiées ») ne couvre pas les démarches concernant la Préfecture. À Flers, une partie notable des accompagnements du CCAS concerne des demandes centrées sur le droit des étrangers, auxquelles l'association locale ASTI répond dans une situation de forte surcharge.

En réponse à ces situations, certains travaux observent une municipalisation des politiques d'accueil (Flamant et Lacroix, 2021), qui souvent sous le terme d'« hospitalité » adapte certains dispositifs existants, en initie d'autres, dans des formes de coopérations nouvelles avec le monde associatif, dans une dynamique d'accès aux droits des populations concernées. De ce fait, les personnes en situation de migration précaire peuvent accéder à des dispositifs ou services. Les droits concernés sont notamment le droit à l'hébergement, le droit à l'alimentation, la scolarisation, l'accès aux aides extra légales, l'accès aux soins.

Or, l'appel à projet initial TZNR, les projets proposés, tout comme le protocole d'évaluation n'incluaient qu'à la marge ce volet de l'action locale dédiée aux personnes migrantes précaires. Cette approche cloisonnée des dynamiques d'accès aux droits entre ces populations et la population générale n'est pas propre à l'expérimentation, et s'inscrit dans une tendance bien plus large – liée à l'orientation des politiques nationales – à privilégier des analyses portant uniquement sur des personnes « à droit complets », et à considérer les actions visant les personnes migrantes précaires comme relevant de politiques distinctes. Le fait que peu d'actions ne concernent ces « publics » peut aussi trouver une explication dans la faible présence associative dans le montage des projets TZNR. Ce constat mérite d'être posé comme un objet de débat lors des restitutions de l'évaluation et une piste d'orientation pour de futures démarches de lutte contre le non-recours.

➔ Les personnes en situation de handicap ou sous mesure de protection.

Plusieurs interlocuteurs signalent que les personnes en situation de handicap, sous tutelle ou curatelle, sont insuffisamment couvertes par les actions TZNR, malgré une approche affichée comme « tous publics ». La complexité spécifique des droits liés au handicap, les nombreux interlocuteurs impliqués (MDPH, caisses, collectivités), et l'insuffisance des partenariats avec les acteurs spécialisés du secteur médico-social expliquent en partie cette lacune. On notera quelques actions ciblées par la CAF de Paris dans le cadre d'une campagne auprès de parents d'enfants en situation de handicap bénéficiaires d'aides CAF. Par ailleurs, le CCAS de Montpellier, dans le cadre d'une action ciblée de lutte contre le non-recours à la complémentaire santé a passé une convention d'échanges de données avec la CPAM. Ce partenariat permet de repérer les personnes susceptibles d'être en situation de non-recours à une complémentaire santé, notamment les bénéficiaires de l'AAH. Le CCAS prend alors directement contact avec les habitants concernés afin de les informer sur les dispositifs existants, qu'il s'agisse de la Complémentaire Santé Solidaire ou de la mutuelle communale de la Ville de Montpellier, et leur propose un accompagnement personnalisé dans leurs démarches d'accès aux droits.

Les effets perçus sur les parcours d'accès aux droits

La détection de situations de non-recours : des premières capacités de repérage

Conformément au premier maillon de la chaîne causale de l'expérimentation auprès des publics, la capacité à détecter les situations de non-recours constitue une étape préalable et nécessaire à toute ouverture de droits. Les monographies témoignent de premiers résultats en la matière, à la fois via les actions d'aller-vers et via les croisements de données.

Les démarches d'aller-vers permettent de rencontrer des personnes dans des espaces de vie habituels ou dans des lieux *a priori* fréquentés par les populations cibles (par exemples : marchés, locaux de France Travail, centres sociaux, permanences délocalisées, pied d'immeuble) et d'amorcer un premier diagnostic de leurs droits. Elles produisent des effets de détection et casse l'idée d'aller-vers un public « invisible ».

➔ À Flers, 33 situations de non-recours ont été détectées lors de 15 actions d'aller-vers ayant touché 87 personnes, et 33 démarches d'accès aux droits ont pu être enclenchées.

➔ À Vannes, l'action de porte-à-porte conduite dans le quartier prioritaire de Kercado (1 100 logements environ) constitue la démarche d'aller-vers ayant produit les résultats les plus tangibles en matière de détection. Sur 374 questionnaires recueillis lors du porte-à-porte, 115 ont concerné des personnes qui avaient des problématiques d'accès aux droits (santé, emploi...). Un partenaire souligne que cette seule action représente à elle seule la moitié des situations détectées dans le cadre de l'expérimentation à la date du bilan, ce qui est décrit comme « à la fois un succès, à la fois questionnant ».

➔ Sur Bourg-en-Bresse, le Forum des droits, organisé dans le quartier prioritaire de la Croix-Blanche le 13 juin 2025, constitue la principale démarche d'aller-vers collectif mise en place à Bourg-en-Bresse à la date de l'enquête. Il a accueilli 55 habitants dans une logique de premier contact sans rendez-vous avec une douzaine de structures partenaires. L'évaluation post-événement indique que 89 % des participants ont découvert au moins un droit, un dispositif ou un acteur lors du forum. Les thématiques les plus abordées couvrent les prestations sociales (RSA, prime d'activité, bons vacances, aides CAF), la retraite, la santé, le logement et l'accompagnement administratif et numérique.

L'action « Le Parvis est à nous » à Grigny : un aller-vers urbain multiforme, ancré dans la durée

À Grigny, l'action emblématique « Le Parvis est à nous » est l'une des plus structurantes du dispositif TZNR. Elle ne résulte pas de l'expérimentation en tant que telle : elle lui est antérieure, ayant été créée dans le cadre de la stratégie territoriale de lutte contre la pauvreté. TZNR en a permis le renforcement, en lui apportant visibilité et financement supplémentaire.

L'action repose sur des présences régulières d'agents du CCAS et de la ville de Grigny dans des espaces à forte fréquentation : le parvis de la gare RER. Comme le souligne un professionnel du CCAS : « Quand on est sur le parvis de la gare, on a beaucoup de gens qui vont venir nous parler de leur situation. Donc là, on ne va pas toucher, du coup, les mêmes problématiques » (CCAS). La CPAM de l'Essonne, partenaire actif de l'action, y trouve un levier pour toucher des assurés « qui sont peut-être aussi perdus dans les démarches » et qui sont ramenés dans le circuit de l'accompagnement santé par le biais de « missions accompagnement santé » déclenchées après les permanences : « À chaque fois qu'on a fait une intervention, j'ai quand même la conviction qu'on a touché des personnes qui ne seraient pas toujours venues nous voir, qui ne se seraient peut-être pas déplacées jusqu'à nous, qui n'étaient pas en capacité par exemple d'appeler, de venir en accueil » (CPAM 91).

La question qui demeure en suspens est celle du renouvellement du public touché : l'action rejoint-elle à chaque fois de nouvelles personnes, ou tend elle à mobiliser les mêmes personnes d'une édition à l'autre ? Cette question, centrale pour évaluer l'impact sur le non-recours à l'échelle du territoire, sera approfondie lors de la deuxième phase de terrain.

La CC Vallée du Lot et du Vignoble : un aller-vers en territoire rural, articulé autour d'un médiateur d'accès aux droits itinérant

Dans un contexte rural très différent, la Communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (CC VLV) développe une approche d'aller-vers structurée autour d'une nouvelle fonction : le médiateur d'accès aux droits, recruté spécifiquement dans le cadre de TZNR. Ce poste, très attendu par les partenaires, est conçu comme un « dernier kilomètre » entre les organismes de protection sociale et des habitants éloignés géographiquement et institutionnellement des services.

Le médiateur intervient selon plusieurs modalités complémentaires : des permanences en itinérance dans les Maisons France Services et dans les espaces associatifs des communes rurales, des bilans d'accès aux droits personnalisés, et la possibilité d'être mobilisé directement par les conseillers France Services lorsqu'ils font face à une situation complexe prolongeant leur champ de compétences. L'effet est déjà perceptible pour ces professionnels de premier accueil, qui l'interpellent spontanément depuis son arrivée : « Il est connu des professionnels et nous connait. Il nous a déjà appelé plusieurs fois sur des situations. Ce type de personnalité peut aussi faire redescendre la pression » (professionnels de la MDS de Puy-l'Évêque).

Cette configuration répond à une réalité spécifique du territoire rural : si les élus et les secrétaires de mairie connaissent une partie de leurs habitants, un tiers leur est « totalement inconnu et très difficile à aller chercher » selon un élu local, et « le regroupement de communes amplifie l'éloignement aux institutions ». L'aller-vers sur ce territoire n'est donc pas seulement une modalité d'action, mais la condition structurelle d'un accès aux droits dans des communes où les services publics se sont progressivement dématérialisés et éloignés.

À noter enfin que la CCVLV mobilise l'aller-vers dans le cadre de son action la plus ciblée sur les publics : une démarche conjointe CAF/CPAM auprès des familles monoparentales (247 familles identifiées à partir d'un croisement de données), dans laquelle le médiateur TZNR est prévu comme relais de terrain pour contacter les familles qui ne répondent pas aux appels des organismes. Cette articulation entre détection par la donnée et aller-vers humain constitue une configuration originale, dont les effets seront documentés lors du prochain déplacement.

Le tableau ci-après synthétise les conditions de réussite de l'aller-vers, au sens où elles ont permis de rencontrer un nombre important de personnes en situation de non-recours au regard du temps mobilisé, de détecter ces situations et d'orienter les personnes. Ils présentent ces conditions selon quatre niveaux. La définition de la réussite de l'action et les conditions décrites sont celles telles qu'elles apparaissent pour le moment à partir des observations et entretiens réalisés dans les monographies ainsi que des réponses à l'enquête par questionnaire.

Tableau 12 – Synthèse des conditions de réussite de l'aller-vers

QUATRE NIVEAUX DE CONDITIONS DE RÉUSSITE DE L'ALLER-VERS	CONDITIONS DE RÉUSSITE
Niveau macro (institutionnel et politique)	• Portage politique et par les directions de services, explicite et continu dans la durée ; • Définition d'un mandat clair pour les agents et reconnaissance de leurs missions ; • Garantie d'une offre de second niveau capable d'absorber les situations détectées.
Niveau méso (organisationnel)	• Méthode de repérage par la donnée, de publics potentiellement en situation de non-recours ; Articulation à des actions existantes/Appui sur des évènements ou actions de partenaires ; • Affinage régulier des critères de ciblage (pour maximiser la pertinence des contacts) ; • Volontariat des agents ; • Actions en binôme ; • Formation intégrant des mises en situation et renforçant l'expertise dans le domaine social ; • Ciblage réaliste du périmètre d'intervention ; • Dimension matérielle (mise à disposition de supports visuels) ; • Protocole de suivi post-contact et continuité du lien (assuré par les intervenants eux-mêmes).
Niveau micro (relationnel et situationnel)	• Choix du lieu (non institutionnel, tout public, accessible, si possible couvert si en extérieur) ; • Entrée conviviale et non stigmatisante ; • « Prétexte d'entrée en contact » neutre (et non centré explicitement sur l'accès aux droits) ; • Régularité et durée suffisantes pour construire la confiance (à l'inverse d'actions ponctuelles).
Niveau contextuel	• La météo pour les actions d'aller-vers extérieures

Sources : monographies TZNR et enquête par questionnaire ; travaux de l'Odenore (Rode, 2023)

Si les actions d'aller-vers constituent un levier reconnu pour toucher des personnes éloignées des institutions, plusieurs monographies soulignent leurs limites en tant qu'outil de détection systématique du non-recours. La démarche reste soumise à des aléas (météo, fréquentation variable des lieux, disponibilité des équipes), et tend à atteindre des personnes déjà en lien partiel avec les acteurs de proximité plutôt que les personnes les plus « invisibles ».

La Haute-Garonne documente ce décalage entre les volumes de fréquent dans les démarches d'aller-vers, souligne l'importance de le combiner avec d'autres modalités d'action pour couvrir l'ensemble du spectre du non-recours.

Par ailleurs, sur les territoires où ils ont pu être mis en place, les croisements de données entre organismes de protection sociale ont bien permis d'identifier des personnes en situation de non-recours et de faciliter les actions d'aller-vers. Bon nombre d'exemples issus de la seconde enquête par questionnaire et des terrains monographiés en attestent, soulevant les enseignements transversaux suivants :

➔ L'échange de données n'est pas une fin en soi : il n'a de valeur que comme déclencheur d'aller-vers ciblé, rendu potentiellement plus efficace. À titre d'exemples :

- La CAF et la CPAM des Pyrénées-Atlantiques ont développé une démarche originale d'appels sortants proactifs auprès des familles monoparentales, avec un suivi a posteriori individualisé pour mesurer si les démarches conseillées ont été engagées et si les droits ont été ouverts. Cette approche mobilise des fonctions DATA pour analyser l'impact et déclencher des relances ciblées lorsque les freins persistent. Les résultats à ce stade sont partiels mais encourageants : des ouvertures de droits à la CSS et à la prime d'activité, un meilleur accès aux soins par accompagnement à la recherche de médecins traitants, et des mises en relation facilitées avec des partenaires. Le territoire souligne la valeur de ce modèle de « dernier kilomètre » : la relance ciblée est décrite comme « un levier essentiel pour franchiser le dernier kilomètre de l'accès aux droits, souvent déterminant dans la concrétisation des démarches ». Ce même schéma est également testé sur la Communauté de communes Vallée du Lot et du Vignoble.

- En Seine-Saint-Denis, le territoire associé au Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis et à la Ville de Saint-Denis a développé une articulation entre croisement de données avec les caisses (pour identifier les personnes en situation potentielle de non-recours) et actions de porte-à-porte par des ambassadeurs des droits sur les quartiers ciblés. Un volet de formation (MOOC sur les droits des étrangers) complète le dispositif à destination des professionnels de première ligne et bénévoles. Les résultats sont résumés succinctement : « plus de personnes qui n'avaient pas de droits ouverts ou qui bénéficiaient de droits moins favorables ont désormais accès à des droits plus *favorables* ».

- La Ville de Lille a signé une convention d'échange de données avec la CPAM dans le cadre de son TZNR, ciblant les habitants du quartier de Wazemmes sans complémentaire santé. Le dispositif repose sur un double ciblage : 3 401 habitants de Wazemmes sans complémentaire santé ont été identifiés : 1 000 ont fait l'objet d'une campagne de mailing prise en charge directement par la CPAM ; les 2 401 restants ont été contactés par courrier par le TZNR, dont 408 prioritaires (familles et seniors de plus de 60 ans) ont ensuite fait l'objet d'une démarche d'aller-vers direct (appels téléphoniques et porte-à-porte) ; 187 familles monoparentales inscrites au Dossier de Financement Unique (DFU) ont été contactées directement par téléphone. L'impact est décrit en termes d'efficacité de l'aller-vers : le ciblage par les données « facilite le travail de l'équipe mobile en ciblant des habitants se trouvant en situation de non-recours », rendant l'action plus efficace. Le bilan chiffré des droits ouverts est encore en cours d'élaboration.

- À Paris (Direction des Solidarités), l'équipe TZNR a mis en place trois campagnes successives fondées sur un même schéma : croisement de bases de données entre une administration ayant identifié des personnes éligibles à des droits non mobilisés, et une autre administration gérant ces droits. Trois campagnes sont documentées : Campagne CAF (ciblage des familles bénéficiaires d'aides CAF en non-recours aux aides municipales au logement et destinées aux parents d'enfants en situation de handicap), Campagne CNAV (ciblage des seniors bénéficiaires de l'ASPA en non-recours au complément de ressource parisien (Paris Solidarité)), Campagne DLH (Direction du Logement et de l'Habitat de la Ville) (ciblage des demandeurs de logement social en non-recours à diverses aides municipales). Les résultats sont décrits comme « très positifs » : parmi les personnes identifiées et contactées, plusieurs centaines ont donné suite et se sont présentées en Maisons des Solidarités, et plusieurs centaines de demandes d'aides municipales ont été déposées. Le suivi des ouvertures de droit est encore en cours.

- Sur les territoires monographiés : à Flers, le croisement des bases CAF et CPAM de l'Orne a permis d'identifier 243 familles présentes en non-recours à l'Allocation de soutien familial (ASF) et 545 foyers donnés en non-recours à la Complémentaire santé solidaire (CSS). À Grigny, une convention d'échange de données entre la Ville et la CAF de l'Essonne a permis d'identifier 56 allocataires grignois potentiellement éligibles à la Prime d'activité. À Vannes, une action portée par la CPAM du Morbihan a ciblé 117 familles monoparentales dont les ressources étaient en dessous du plafond d'éligibilité à la C2S. À Saint-Louis, un croisement des données Mission locale et France Travail a permis d'identifier 46 jeunes de 25 ans potentiellement éligibles au RSA parmi un fichier de 676.

➔ Le partenariat institutionnel et la convention juridique sont des conditions préalables, non négociables. Plusieurs territoires soulignent que c'est la volonté des directions nationales des organismes (et non seulement des agences locales) qui a permis de débloquer les accords ;

➔ La qualité et la fiabilité des données sont un frein récurrent : des adresses incorrectes, des doublons ou des changements de situation non mis à jour impactent significativement l'efficacité du ciblage. Sur le territoire de la Ricamarie par exemple, le fichier ne comprenait que très peu de coordonnées exploitables.

➔ L'effet partenarial est souvent aussi important que l'effet direct sur les droits : la convention crée de la confiance et des réflexes de coopération qui perdurent au-delà des actions elles-mêmes ;

➔ La pérennisation reste une question ouverte pour tous ces territoires, l'échange de données étant souvent conditionné par le cadre juridique expérimental de TZNR.

Ces exemples confirment que l'échange de données constitue un levier de détection ciblée, sous réserve de qualité et fiabilité des données (frein récurrent), mais ils restent isolés et difficiles à généraliser à ce stade : la plupart des territoires n'ont pas encore franchis ce cap, en raison d'obstacles juridiques (RGPD, lenteur des conventionnements) et techniques, comme documenté dans la partie III du rapport. La détection via les données demeure une pratique minoritaire. Par ailleurs, la capacité du repérage par les données à faciliter les actions d'aller-vers dépend de la qualité des fichiers mobilisés, de

la disponibilité de certaines informations et/ou de leur actualisation dans les fichiers. Enfin, les taux de transformation restent variables (12 ouvertures sur 243 à Flers sur l'ASF, soit 5 % ; 5 ouvertures sur 56 à Grigny pour la prime d'activité, soit 9 % ; environ 1/3 des personnes ciblées pour la prime d'activité à Vannes).

L'orientation et l'accompagnement dans les démarches : une fluidification des parcours

Les monographies documentent des effets réels en matière de rapidité dans l'orientation des personnes vers les dispositifs et droits, ainsi que de rapidité de traitement de leur demande, en particulier dans les territoires où des fonctions dédiées à l'accompagnement des publics ont été créées ou renforcées.

L'accompagnement individualisé constitue un levier de fluidité. À Vannes, les entretiens menés avec des personnes ayant retenu des rendez-vous avec le référent accès aux droits font ressortir de façon convergente la réactivité et la disponibilité de l'interlocutrice, qui permettent de traiter des situations dans un temps bref : « en une heure, tout a été bouclé ». La capacité d'action en temps réel est identifiée comme un facteur clé : appeler la CARSAT en séance, envoyer un mail à France Travail ou à la CAF pendant le rendez-vous, réaliser une simulation en présence de la personne. Ce type d'intervention, qui mobilise des canaux habituellement réservés aux professionnels du travail social, constitue une forme de « raccourci » dans les parcours administratifs habituellement marqués par des délais et des renvois d'une institution à l'autre. À Saint-Louis, les usagers valorisent de façon similaire la « disponibilité et la réactivité des agents du CCAS, en particulier face aux situations perçues comme urgentes ou anxiogènes, notamment la réception de courriers administratifs ». Sur le territoire de la CC VLV, le rôle du médiateur d'accès aux droits est précisément cet accompagnement individualisé sur le « dernier kilomètre ». A titre d'exemple, dans le cadre de l'action ciblée sur les familles monoparentales, il est prévu comme relais de terrain pour aller à la rencontre des familles qui ne répondent ni aux appels de la CAF ni à ceux de la CPAM, assurant ainsi la jonction entre la détection par la donnée et l'accompagnement humain de proximité.

Par ailleurs, l'orientation constitue un premier pas dans le parcours. Dans les actions d'aller-vers plus légères, notamment au sein des forums ou des permanences délocalisées, l'effet principal est moins l'accompagnement dans les démarches que l'orientation vers les bons interlocuteurs. À Bourg-en-Bresse, les habitants participants au Forum des droits soulignent que la valeur principale réside dans le fait d'avoir « tout le monde au même endroit » : « Au moins, maintenant, on sait vers qui se tourner ». À Grigny, l'observation de l'action du « Parvis est à nous » montre que les professionnels du CCAS « prennent en charge les dossiers d'assurés qui ne recourent pas, qui sont peut-être aussi perdus dans les démarches ».

L'ouverture de droits : une analyse qui sera produite dans le rapport final, quelques résultats disponibles concernant l'échange de données

L'ouverture effective de droits constitue un résultat central escompté de l'expérimentation. Les données disponibles permettent d'identifier des premières ouvertures de droits dans les territoires ayant pu mettre en place des croisements de données ou des actions d'aller-vers ciblées. Sans nous prononcer à ce stade sur l'enseignement de ces chiffres quant à l'efficacité des actions pour permettre le recours, ils indiquent de premiers volumes quant aux résultats obtenus.

Les effets les plus documentés à ce stade sont issus d'actions sur le croisement de données (Cf. ci-avant). À Flers, le croisement des bases de données CAF et CPAM a produit des résultats quantifiés : parmi les 243 familles identifiées en potentiel non-recours à l'ASF, 12 ont fait l'objet d'un rappel ou d'une ouverture de droits, représentant un montant de 22 414 € versés (soit 1 867 € en moyenne par famille). Sur les 545 foyers identifiés en potentiels non-recours à la CSS, 46 ont retenu d'un renouvellement ou d'une ouverture de droits. Les acteurs soulignent que les rendez-vous personnalisés proposés ont constitué *un « levier déterminant, en favorisant un échange direct et en levant certains freins psychologiques, notamment la crainte d'un éventuel trop-perçu »*.

À Vannes, une action conduite avec la CAF du Morbihan au sein de la ville de Vannes, ciblant les agents techniques de la collectivité et les animateurs et animatrices du périscolaire potentiellement éligibles à la prime d'activité, a touché 32 personnes sur quatre permanences, avec 12 ouvertures de droits, soit un taux d'environ un tiers. « Les montants en jeu sont significatifs : la prime d'activité peut représenter plusieurs centaines d'euros par mois pour des personnes à temps partiel qui n'avaient jamais fait la démarche ». Ce résultat a conforté la CAF du Morbihan dans le développement d'une offre employeur plus large à l'échelle départementale. À Grigny, parmi les 56 allocataires ciblés par la CAF pour la prime d'activité, cinq personnes ont ouvert leurs droits à l'issue de l'atelier numérique organisé.

En contraste avec les actions ciblées, les actions plus généralistes (forums des droits, permanences d'aller-vers) produisent des effets plus diffus sur l'ouverture directe de droits. À Bourg-en-Bresse, le bilan du premier Forum des droits indique que l'événement produit peu d'effets directs en matière d'ouverture ou de réouverture de droits, confirmé par le bilan du CCAS avec les partenaires. Les habitants soulignent que le forum constitue avant tout « un tremplin » : « Ce n'est pas là qu'on règle tout, mais au moins on sait ce qu'on peut faire ». Les démarches restent à effectuer ultérieurement, souvent dans des cadres plus classiques. À Grigny, des acteurs institutionnels formulent un sentiment analogue : « *Cela demande beaucoup de travail pour la CAF avec, au final, en termes d'ouvertures de droits très peu d'ouvertures efficaces. Beaucoup d'efforts pour peu de résultats* ».

À titre de contextualisation, la CNAF a mis en œuvre des campagnes nationales d'accès aux droits à la prime d'activité. Elles ont permis de contacter 100 000 personnes, avec un taux d'ouverture des droits d'environ 10 %. La proportion de droits ouverts dans les TZNR cités dans les paragraphes précédents en est proche, alors même que les territoires ciblent les personnes les plus fragiles.

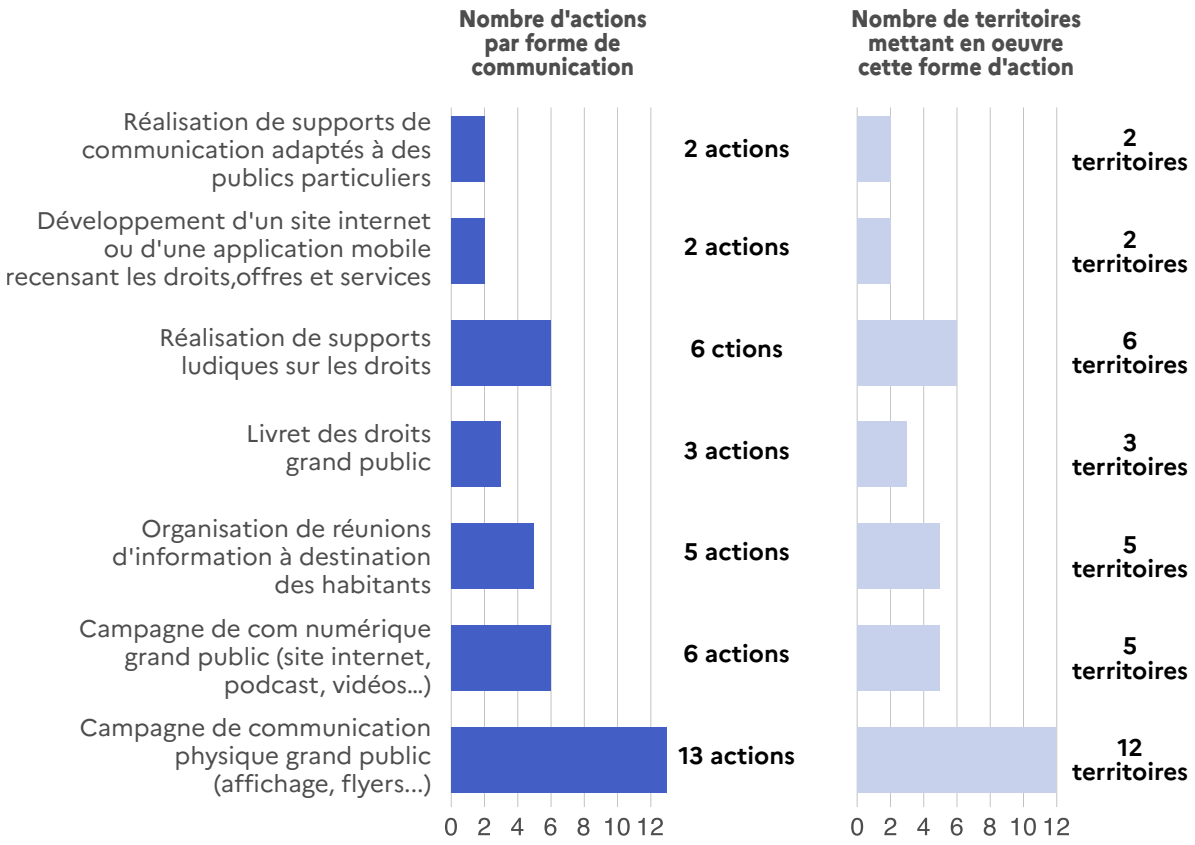
L'amélioration de l'information auprès des publics

L'amélioration de l'information auprès des publics est un résultat escompté de l'expérimentation, qui renvoie à plusieurs problématiques. Tout d'abord, la question de la profondeur de l'information donnée, qui fait la différence. En effet, donner de l'information ne se résume pas à informer de l'existence d'une prestation ou d'un service, mais à expliquer ce que c'est, comment cela fonctionne, comment adresser une demande… En lien avec ce dernier point, l'information n'est pas un sujet neutre. Améliorer l'information auprès des publics revêt une dimension de cadrage : orienter la façon dont la personne va comprendre et demander (ou non) ses droits, choisir quels droits sont mis en avant, produire une représentation du public cible et de ce qui est attendu de lui… Aussi, les données disponibles permettent de documenter des effets réels en la matière, même si leur appréciation reste déclarative à ce stade et ne permet pas d'appréhender comment cette information est appropriée par les publics visés et ensuite activée.

L'évaluation du Bureau d'information sociale (BIS) à Genève apporte sur ce point un éclairage utile. Elle revient sur le fait que « la réception et l'appropriation de l'information sociale par les bénéficiaires de la prestation [du BIS] se déclinent de différentes manières. Deux mécanismes distincts sont identifiables. Dans le premier, la personne s'approprie et active l'information ou - partie de l'information – reçue dans le cadre de sa démarche d'accès aux droits. Avec des résultats mitigés. Dans le second cas, la personne reçoit l'information, mais ne se l'approprie pas, n'entamant alors aucune démarche (Lucas et al., 2025).

À ce stade, les données disponibles ne permettent pas d'apprécier les effets des actions sur l'amélioration de la connaissance (ni sur l'amélioration des compétences administratives des publics).

Graphique 10. Les actions de communication auprès des habitants mises en œuvre par les territoires



Sources : Tableaux de bord remplis par les territoires, bilans transmis à la DGCS et réponses à l'enquête par questionnaire

Les données issues de l'inventaire des actions montrent que 23 territoires ont mis en place des actions de communication auprès des publics. Les plus fréquentes consistent en l'utilisation de supports physiques (affichages, flyers…). Les autres modalités d'actions sont très diversifiées. Les monographies confirment cette grande variété de formes d'information au public, que l'on peut regrouper en quatre familles : les événements collectifs, les outils de communication imprimés ou visuels, les supports numériques et ludiques, les livrets d'information sur les droits.

Deux exemples d'outils d'information

Un outil pédagogique et d'information innovant : le jeu d'accès aux droits.
À Bourg-en-Bresse, l'expérimentation TZNR a conduit à la conception d'un jeu de plateau, « Un pas vers l'accès aux droits », conçu comme outil d'information et de sensibilisation aux droits sociaux à l'échelle locale. L'objectif central est de permettre aux participants de situer les droits dans des parcours de vie, d'identifier les bons interlocuteurs et de se repérer dans l'organisation institutionnelle locale. Utilisé auprès d'adultes relais, de bénévoles et d'habitants, il constitue une illustration d'une approche ludique visant à favoriser la connaissance des droits pour des publics peu familiers du système de protection sociale, notamment les jeunes.

À Vannes, la série de podcasts mensuels sur les droits constitue un support de communication innovant : le projet initial de calendrier mensuel illustré (portrait d'habitant + focus sur un droit), co-construit dans le groupe de travail partenarial, a été bloqué par la réserve électorale liée aux élections municipales. Le podcast, format dans lequel la ville de Vannes était déjà engagée, a permis de maintenir un volet de communication publique visible, avec trois épisodes réalisés au moment de l'enquête. Chaque épisode est consacré à un droit ou une prestation, illustré par le témoignage d'un habitant ou d'un professionnel.

La réduction des obstacles symboliques : les actions de communication, et les espaces publics comme outils de banalisation de la demande d'ouverture de droits

L'expérimentation vise à ce que « les personnes se sentent moins stigmatisées » et que la forme des outils, les lieux de communication, améliorent les effets de stigmatisation sociale, liés au non-recours par non-demande du fait de la crainte du regard de l'autre. L'ouverture d'espaces collectifs, tels que les forums de droits, aurait un effet de « normalisation » des personnes concernées, rassurées de voir qu'elles ne sont pas seules à être éligibles à un droit, et qu'elles peuvent ainsi légitimement prétendre à celui-ci, comme d'autres personnes elles aussi présentes dans ces mêmes espaces.

À Bourg-en-Bresse, le forum d'accès aux droits agit comme un *«espace de respiration dans des parcours souvent heurtés»* : en réunissant dans le même espace physique des personnes aux situations disparates et des représentants institutionnels dans une posture non-guichet, il vient proposer un rapport aux administrations publiques très différent des expériences habituelles vécues par les participants. Les habitants ont caractérisé des professionnels « plus humains », « plus à l'écoute », rencontrés dans un cadre qui « ne faisait pas administration », mettant à l'abri le demandeur du sentiment de jugement que celui-ci peut ressentir dans le cadre solennel d'une institution ou administration.

Dans la même logique, à Vannes, les permanences organisées en centre social, « entre collègues », ont produit un effet de normalisation de la demande de droits à l'adresse des agents de la collectivité : « ce n'était pas stigmatisant ». En ce sens, cette action répond à une des raisons de non-recours documentée dans la littérature, et relativement transversale à de nombreuses prestations et aides, insistant sur le sentiment d'illégitimité à demander des droits.

Les enseignements de la partie 4

1/ Le renforcement de l'interconnaissance entre professionnels constitue l'effet le plus unanimement cité de l'expérimentation : identifier des interlocuteurs nominatifs au sein des institutions, comprendre le fonctionnement et les contraintes de chacun, se doter d'un langage commun autour du non-recours. Il constitue une condition nécessaire à tous les effets plus profonds attendus par l'expérimentation. Il n'est cependant pas suffisant.
La limite structurelle identifiée sur la plupart des territoires est que cette interconnaissance reste concentrée aux représentants présents dans les instances TZNR, sans « redescendre » systématiquement vers les équipes de terrain.

2/ À mi-parcours, les effets documentés en matière de diffusion de nouvelles pratiques dans les organisations et auprès des partenaires restent fortement personnifiés : les pratiques d'aller-vers, les postures proactives de détection des droits, l'utilisation des outils de simulation ou de diagnostic sont portées par des individus et demeurent vulnérables au turnover, aux changements politiques ou aux modifications de charge de travail.
Une condition pour que ces pratiques s'ancrent dans les organisations est l'existence de relais managériaux internes capables de les faire vivre en dehors des individus qui les incarnent, mais il semble que cette condition demeure peu garantie à mi-parcours, et laisse des questionnements ouverts en vue de la poursuite des démarches au-delà de l'expérimentation.

3/ TZNR semble créer peu de partenariats entièrement nouveaux. Il consolide, réactive, structure et légitime des coopérations déjà existantes, en leur apportant un cadre institutionnel commun, une visibilité nationale et une dynamique renouvelée. Cela interroge la robustesse de ces coopérations après la fin des financements TZNR : les liens formalisés dans le cadre de l'expérimentation survivront-ils à la disparition du cadre institutionnel qui les a rendus possibles ?

4/ L'implication des CAF, CPAM, MSA et CARSAT dans les expérimentations TZNR n'est pas contingente : elle s'explique par la convergence entre les objectifs de l'expérimentation et les orientations nationales inscrites dans leurs conventions d'objectifs et de gestion (COG). TZNR a ainsi fonctionné, pour les caisses locales, comme un espace d'opérationnalisation de priorités nationales sur l'aller-vers et l'accès aux droits. Cette convergence est une force. Elle est cependant traversée d'une tension d'échelle : l'organisation centrale des caisses, confrontées à des volumes très importants de situations à traiter, s'accorde difficilement avec la logique de traitement individualisé et de proximité que portent les TZNR.

5/ Les premières données disponibles permettent d'esquisser un bilan prudent sur les effets auprès des publics : ceux-ci sont bel et bien touchés et rencontrés dans les territoires, dans des volumes dont les chiffres restent à consolider. Des droits sont ouverts. Les actions plus généralistes (forums, permanences d'aller-vers) produisent principalement des effets d'information et d'orientation, avec peu d'effets directs, du moins dans la temporalité de cette observation à mi-parcours, sur l'ouverture de droits.

6/ L'expérimentation TZNR produit, sur plusieurs territoires, un effet inattendu sur le sens du travail social. À Grigny, elle est décrite comme un espace pour « redonner du sens aux missions sociales du territoire » dans un contexte d'épuisement professionnel. À Saint-Louis, l'indicateur de valeur ajoutée sociale (VAS) est investi comme un levier de reconnaissance par les agents. À Flers et ailleurs, elle révèle des tensions sur les frontières du métier : agents d'accueil sollicités pour des diagnostics de droits sans cadre statutaire adapté, travailleurs sociaux repositionnés comme appui de second niveau dans une chaîne d'acteurs plus large.

En conclusion : récapitulatif des principaux jugements évaluatifs à ce stade

Les résultats décrits par ce rapport intermédiaire permettent de formuler de premiers jugements évaluatifs quant aux résultats de l'expérimentation des TZNR, en ce qui concerne l'effectivité des projets (la réalité de la mise en œuvre des actions), leur pertinence (leur adaptation aux objectifs des projets et aux caractéristiques des publics), leur cohérence (avec les caractéristiques du territoire, avec les autres politiques sociales ou expérimentations qui y sont déployées) et leur efficacité pour atteindre les résultats escomptés[26].

Ces jugements sont encore provisoires, les expérimentations étant encore en cours et les données que partiellement disponibles.

Dans le registre de l'effectivité, les premiers résultats portent sur la mise en place des actions prévues initialement, sur leur volumétrie et sur le nombre de personnes rencontrées.

Les territoires ont mis en œuvre, jusqu'au début de l'année 2026, 438 actions, pouvant être réparties en 80 types d'actions différentes, montrant une créativité importante quant aux réponses construites à la lutte contre le non-recours. Quel que soit le porteur, le territoire, les publics initialement ciblés ou les contraintes institutionnelles, l'aller-vers émerge comme la modalité d'action la plus partagée et la plus investie de TZNR. Des actions d'aller-vers sont ainsi mises en place par 100 % des territoires et représentent 42 % des actions recensées. Son contenu est varié (de la permanence délocalisée à l'intervention dans l'espace public, du travail de rue au diagnostic en entreprise) mais l'intention est constante, à savoir celle « d'inverser la charge de l'accès aux droits » en allant vers les personnes plutôt qu'en attendant qu'elles viennent. Ce positionnement constitue, à ce stade, la contribution la plus identifiable de TZNR à l'évolution des pratiques locales d'action sociale. Il est toutefois autant une réponse aux demandes de l'appel à projet et à l'orientation des travaux menés dans le cadre de la communauté apprenante, qui avait vocation à accompagner les territoires expérimentateurs dans le déploiement de leurs projets, qu'un choix porté par les territoires dans leur stratégie de lutte contre le non-recours.

L'axe 4 (échange et croisement de données entre institutions) était un élément très attendu de l'expérimentation (y compris par des porteurs qui n'avaient aucune expérience préalable dans ce domaine) et se révèle peu mis en œuvre à mi-parcours. Les actions en relevant représentent 8 % de celles recensées et s'observent dans 20 territoires, avec des stades d'avancement hétérogènes. Les obstacles sont en grande partie structurels : cadre réglementaire encore mal stabilisé opérationnellement, disponibilité inégale des données des caisses, charge de conventionnement disproportionnée par rapport aux capacités des porteurs. Ce constat appelle une attention spécifique pour savoir si le niveau de mobilisation des institutions permettra de lever les freins identifiés dans une perspective temporelle proche.

La participation des habitants, qui faisait partie des axes de l'appel à projet, n'a été mise en œuvre que par une minorité de TZNR (17 territoires). Ce constat s'explique par les difficultés à la mettre en place dans les territoires qui n'avaient pas initialement, les connaissances et appui technique permettant son déploiement, plus que par un

26 Le référentiel d'évaluation qui détaille les questions évaluatives selon à la fois les 3 axes retenus et les registres évaluatifs, est présenté en annexe 2.

manque d'intérêt envers ce registre. Les formes les plus ambitieuses s'observent ainsi dans les territoires qui pouvaient s'appuyer sur des instances préexistantes ou qui ont pu faire appel à des expertises externes.

Les bilans des droits sont mis en œuvre de manière hétérogène (entretiens 360°, simulateurs de droits), et ne sont pas déployés de la même manière sur tous les territoires. Présents sur 28 TZNR, ils représentent 16 % des actions inventoriées. Ces outils sont cependant inégalement appropriés et déployés par les agents. La complexité du droit, et corrélativement le sentiment éprouvé par les intervenants sociaux de ne pas maîtriser toute la palette des droits, est une limite à leur utilisation.

Des actions d'accompagnement aux changements des pratiques professionnelles sont mises en place : des formations, des outils partagés et de nouvelles fonctions professionnelles ont été déployées sur la grande majorité des territoires (49 actions sur 438 recensées, soit 11 %, dans 25 territoires). Cependant, l'appropriation des outils reste fragile et souvent attachée à des individus plus qu'à des organisations.

Les actions devaient cibler de manière privilégiée le RSA et la prime d'activité, et permettre de toucher « un large périmètre de prestations sociales ». A l'étude des premiers résultats partagés, le ciblage des prestations reste minoritaire (peu d'actions visent spécifiquement certains droits) et la stratégie d'une approche généraliste permet certes d'enrôler un nombre élargi de partenaires, mais laisse ouverte la question du niveau d'effort réalisé sur certains droits, pourtant identifiés comme prioritaire dans l'appel à projet (RSA et PA).

Enfin, les actions ont permis environ 35 000 contacts avec des habitants. Les deux tiers de ces contacts l'ont été dans le cadre d'actions d'aller-vers, le reste étant pour beaucoup par du repérage par les données. Ce chiffre peut paraître faible au regard du nombre de TZNR et de la population qu'ils représentent. Il est cependant satisfaisant à l'aune d'un des objectifs des expérimentations, qui est de parvenir à rencontrer des personnes inconnues des institutions, difficilement atteignables.

Dans le registre de la pertinence, les premiers résultats portent sur l'utilisation de diagnostics pour définir le plan d'actions, la bonne identification des personnes en situation de non-recours, et répondre aux objectifs de modifications des pratiques et postures professionnelles et de développement du partenariat.

Seuls une dizaine de territoires ont conduit un diagnostic spécifique sur le non-recours. La plupart s'appuient sur des cadres larges dans lesquels le non-recours (voire l'accès aux droits) n'est qu'une thématique parmi d'autres. L'absence d'objectifs quantitatifs de réduction du non-recours, de même que de partage des causes de non-recours, est très fréquente. Elle traduit un flou initial, et laisse coexister des conceptions différentes de ce que TZNR doit produire en termes de résultats. Cette absence n'est pas le fruit d'une négligence mais le résultat de stratégies de construction partenariale (maintenir un cadrage large du problème pour «embarquer» un maximum d'acteurs). Les facteurs de non-recours, dans leur acception fine, ne sont pas toujours utilisés en point de référence pour construire les actions dans les territoires expérimentateurs. La recherche de personnes en situation de non-recours (sans droits ouverts) reste néanmoins une préoccupation première des acteurs investis dans les projets

localement. L'ajustement des actions déployées sur le terrain se fait essentiellement de manière empirique, à partir des constats réalisés sur le terrain sur les profils des personnes rencontrées, et les types de droits à ouvrir.

La question des besoins d'accompagnement des professionnels est bien abordée, mais souvent de façon implicite et empirique (à l'exception notable de certains projets dans lesquels elle a fait l'objet d'attention toute particulière, comme dans la Haute-Garonne où une démarche de design a été menée, ou à Grigny où une coopérative des acteurs du social est animée pour ouvrir un espace de réflexion sur la pratique). Il y a rarement eu des démarches de recensement ou d'analyse formalisée et préalable à la construction des actions. L'évolution de la pratique est souvent appréhendée sous l'angle de l'outillage. L'adaptation des formations aux besoins des professionnels est cependant visible dans les territoires les mieux dotés en ingénierie de projet. Dans d'autres, les formations sont génériques ou proviennent de la communauté apprenante.

Les partenariats s'incarnent dans les instances de pilotage et de coordination, mais également dans les relations bilatérales entre le porteur et chacun des partenaires, voire entre partenaires eux-mêmes, ou encore dans d'autres instances. Il existe ainsi des espaces visant avant tout à favoriser l'interconnaissance et les échanges entre professionnels. Ces dispositifs, plus souples que les instances de gouvernance, apparaissent comme des lieux de rencontre, d'acculturation mutuelle et de construction progressive d'un langage commun ou « culture commune » autour de l'accès aux droits. Ils prennent des formes variées : groupes de travail thématiques, ateliers de co-construction, formations communes, temps d'échanges entre institutions ou réseaux d'acteurs.

Dans le registre de la cohérence, les premiers résultats portent principalement sur l'articulation des expérimentations avec les politiques locales ou nationale.

Dans plusieurs territoires, l'expérimentation joue une fonction de mise en cohérence des politiques locales, en créant des passerelles entre dispositifs existants, en mutualisant certaines instances ou ressources, et en favorisant la circulation des informations et des pratiques entre secteurs d'intervention. Les actions TZNR s'articulent globalement avec les autres dispositifs ou stratégies d'accès aux droits, soit en les déclinant, soit en s'y substituant (articulation avec les CTG, contrats de ville, plan pauvreté…). Les autres expérimentations présentes sur les territoires (TZCLD, Cités éducatives, O2R) ont majoritairement fonctionné comme des leviers pour TZNR, en ouvrant des accès à des publics difficilement atteignables et en fournissant une infrastructure partenariale préexistante. Ce résultat indique en creux que la coordination des expérimentations sociales au niveau territorial est une ressource sous-exploitée.

Des tensions notables sont cependant à pointer : avec la loi plein emploi et sa logique de contrepartie à l'octroi du RSA et du renfort des sanctions ; avec la suppression des postes de conseilleurs numériques, qui fragilisent les actions TZNR ; avec les France Services cités comme partenaires dans 8 territoires sur 39, malgré leurs missions aux objectifs proches de TZNR.

Dans le registre de l'efficacité, des effets et impacts, les premiers résultats portent principalement sur les effets du dispositif sur les pratiques et postures professionnelles, l'évolution du travail social et les partenariats.

Les résultats sur les publics en termes d'ouverture de droits sont en attentes de la transmission de l'ensemble des données des caisses. Quelques données parcellaires existent, issues des territoires et relatifs principalement aux actions de repérages des situations à partir des bases de données existantes. Les taux d'ouverture s'établissent alors à environ 10 % des personnes initialement repérées. Ce chiffre est faible, mais rejoint celui observé lors de campagnes nationales visant le non-recours à la prime d'activité, alors que les publics ciblés par les TZNR sont selon les porteurs particulièrement fragiles et éloignés des institutions.

Le renforcement de l'interconnaissance entre professionnels constitue l'effet le plus unanimement cité de l'expérimentation : identifier des interlocuteurs nominatifs au sein des institutions, comprendre le fonctionnement et les contraintes de chacun, se doter d'un langage commun autour du non-recours. Il constitue une condition nécessaire à tous les effets plus profonds attendus par l'expérimentation. Il n'est cependant pas suffisant. La limite structurelle identifiée sur la plupart des territoires est que cette interconnaissance reste concentrée aux représentants présents dans les instances TZNR, sans « redescendre » systématiquement vers les équipes de terrain.

À mi-parcours, les effets documentés en matière de diffusion de nouvelles pratiques dans les organisations et auprès des partenaires restent fortement personnifiés : les pratiques d'aller-vers, les postures proactives de détection des droits, l'utilisation des outils de simulation ou de diagnostic sont portées par des individus et demeurent vulnérables aux changements de professionnels, aux changements politiques ou aux modifications de charge de travail. Une condition pour que ces pratiques s'ancrent dans les organisations est l'existence de relais managériaux internes capables de les faire vivre en dehors des individus qui les incarnent, mais il semble que cette condition demeure peu garantie à mi-parcours, et laisse des questionnements ouverts en vue de la poursuite des démarches au-delà de l'expérimentation.

L'ambition de construire des parcours d'accompagnement décloisonnés et simplifiés est largement partagée. Des initiatives sont prises dans plusieurs territoires, s'appuyant sur des outils, et des référents dédiés, mais ce n'est pas encore la norme sur l'ensemble des territoires expérimentateurs.

La présence de coordonnateurs ou de référents dédiés aux TZNR permet de garantir la dynamique partenariale, tout autant que le déploiement et l'approfondissement des actions dans les territoires concernés. Ce rôle est précieux dans le maintien de la dynamique, tout autant que dans la diffusion des ambitions de l'expérimentation, notamment sur la pratique professionnelle. Il reste que ces postes sont soumis au turn-over d'une part, et sont souvent conditionnés au financement de l'expérimentation d'autre part.

TZNR semble créer peu de partenariats entièrement nouveaux. Il consolide, réactive, structure et légitime des coopérations déjà existantes, en leur apportant un cadre institutionnel commun, une visibilité nationale et une dynamique renouvelée. Cela interroge la robustesse de ces coopérations après la fin des financements TZNR : les liens formalisés dans le cadre de l'expérimentation survivront-ils à la disparition du cadre institutionnel qui les a rendus possibles ?

Perspectives : calendrier de la suite de l'évaluation

À ce jour à mi-parcours, l'évaluation va se poursuivre au travers de plusieurs chantiers dans les mois à venir, qui viseront à consolider les premiers enseignements consignés dans le présent rapport, et surtout à le compléter sur les dimensions du référentiel encore impossibles à renseigner du fait de l'indisponibilité des données nécessaires. Cela permettra d'émettre un jugement évaluatif final, mi 2027 et d'émettre des préconisations.

Les deuxièmes phases de terrain des monographies (printemps-été 2026)

Les synthèses intermédiaires des monographies territoriales, produites en février 2026 pour cinq territoires (Bourg-en-Bresse, Communauté de communes de la vallée du Lot et du Vignoble, Flers, Grigny, Saint-Louis de la Réunion), constituent des états de travail provisoires appelés à être enrichis et consolidés. Deux monographies supplémentaires (Haute-Garonne et Vannes), dont les terrains d'enquête ont commencé plus tardivement, sont en cours de finalisation, et ont été intégrés à la présente rédaction.

La deuxième phase de terrain, réalisée entre le printemps et l'été 2026, vise à compléter ces premiers travaux, en appréciant les évolutions données aux projets dans les territoires concernés, et recueillir des éléments relatifs aux parcours des personnes touchées par les actions. Elle s'appuiera sur les mêmes outils méthodologiques que lors de la première phase (entretiens semi-directifs avec les publics, les professionnels et les partenaires, observations et immersions, ateliers de travail partenariaux), en intégrant cette fois-ci une dimension longitudinale renforcée : il s'agira notamment d'apprécier dans la durée les effets des actions sur les publics, de l'évolution des pratiques professionnelles et de documenter les changements observés dans les dynamiques partenariales locales.

Ces données de terrain actualisées alimenteront les monographies définitives, qui seront ensuite partagées avec les porteurs de projet et leurs partenaires concernés. Elles alimenteront également, par une logique de triangulation, les analyses quantitatives et le jugement évaluatif final. La mise en discussion transversale des résultats entre les différents territoires monographiés, et avec des territoires aux caractéristiques similaires, permettra de favoriser l'émergence et l'identification de conclusions à caractère général.

La poursuite de l'enquête par questionnaire

L'enquête par questionnaire constitue l'un des outils de recueil d'information à l'échelle de l'ensemble des 39 territoires expérimentateurs. Renouvelée semestriellement depuis le démarrage de la mission, elle permet de recueillir des éléments sur l'avancement des projets TZNR, les difficultés rencontrées, la comitologie et les instances réunies, les partenariats mobilisés, et de manière plus générale, la direction donnée à l'expérimentation aux plan stratégique et opérationnel. Cette enquête se poursuit et des relances seront assurées pour garantir un taux de participation satisfaisant sur l'ensemble des 39 territoires. Les données recueillies permettent d'actualiser la

description de la mise en œuvre des projets, de mesurer la progression des actions et d'identifier les territoires sur lesquels une attention particulière pourrait s'avérer nécessaire. Elles fournissent également une mise à jour des données économiques nécessaires à la poursuite des travaux sur l'analyse des coûts évités (cf. ci-après).

L'exploitation des tableaux de bord

L'exploitation continue des tableaux de bord constitue le socle du volet quantitatif de l'évaluation. Ces outils de recueil, déployés depuis la phase de démarrage de la mission, permettent de documenter en temps quasi réel le déploiement des expérimentations : nombre et nature des actions et acteurs concernés, profils des bénéficiaires touchés, volumes d'activité, évolution des parcours au sein du dispositif.

La prochaine étape de travail consiste à approfondir l'exploitation analytique de ces données, au-delà du suivi descriptif déjà réalisé dans les rapports semestriels. Il s'agira notamment de croiser les données des tableaux de bord bénéficiaires avec les informations issues des identifiants cryptés, afin d'analyser les trajectoires des personnes touchées par des actions TZNR et de renseigner, pour les 39 territoires, les indicateurs d'accès aux droits. Des contrôles de qualité et de cohérence réguliers, assortis de relances ciblées auprès des territoires dont les remontées sont incomplètes, seront maintenus pour garantir la robustesse du matériau disponible pour le rapport final.

L'exploitation des données des caisses (stocks/flux sur l'ensemble des territoires en termes d'ouverture de droits)

Parallèlement aux tableaux de bord, le recueil et l'exploitation des données agrégées produites par les organismes de protection sociale constituent un axe central de l'évaluation. Ces données, obtenues auprès CNAF, la CNAM, la CNAV et la CCMSA,, permettent d'observer, pour chacun des 39 territoires expérimentateurs, l'évolution du recours aux prestations sociales (RSA, prime d'activité, complémentaire santé solidaire, minimum vieillesse, allocations logement notamment) sur l'ensemble de la période d'expérimentation.

L'analyse portera à la fois sur les stocks (nombre de droits ouverts à une date donnée, par prestation et selon les caractéristiques des bénéficiaires) et sur les flux (ouvertures et fermetures de droits au cours de la période, délais de traitement des dossiers). Elle sera complétée par des données équivalentes recueillies auprès des mêmes caisses sur des territoires de comparaison, sélectionnées sur la base de leurs caractéristiques socio-économiques. Cette approche permettra de contextualiser les évolutions enregistrées sur les territoires TZNR, en distinguant ce qui peut être attribué à l'expérimentation de ce qui relève de dynamiques nationales ou locales plus larges. Par ailleurs, le croisement entre les données des caisses et les identifiants cryptés des bénéficiaires des actions permettra de préciser spécifiquement les trajectoires d'accès aux droits des personnes touchées par le dispositif TZNR.

L'approche des coûts évités travaillée avec un groupe *ad hoc*

L'analyse des coûts évités par les expérimentations TZNR constitue un volet à part entière de l'évaluation, dont la méthodologie repose sur une approche originale par « vignettes » (situations particulières à étudier). Il s'agit de reconstruire finement les trajectoires de cinq ou six situations types de personnes concernées par le dispositif TZNR, d'analyser l'impact des actions sur ces trajectoires, et d'y associer des estimations des coûts ou bénéfices correspondants pour les finances publiques.

Cette approche s'appuie sur la tenue de trois groupes de travail réunissant des représentants volontaires des territoires. Ces espaces de réflexion collective permettront de définir collégialement les vignettes à étudier, de débattre de la temporalité des trajectoires à prendre en compte, et de préciser la nature des coûts et des bénéfices liés à l'accès aux droits susceptibles d'être intégrés dans l'analyse. Parmi les effets à documenter figurent notamment la diminution du recours aux aides d'urgence, l'amélioration de l'état de santé et la réduction des dépenses de soins associés, ou encore l'amélioration de la situation professionnelle des bénéficiaires.

Sur la base des conclusions de ces groupes de travail, une matrice des coûts sera construite. Les résultats de cette analyse prendront la forme, pour chaque vignette, d'une description des mécanismes pouvant permettre d'éviter des coûts et d'estimations chiffrées présentées sous la forme de fourchettes, tenant compte des incertitudes méthodologiques inhérentes à l'exercice. Ces résultats viendront enrichir le jugement évaluatif final sur l'efficacité des expérimentations TZNR.

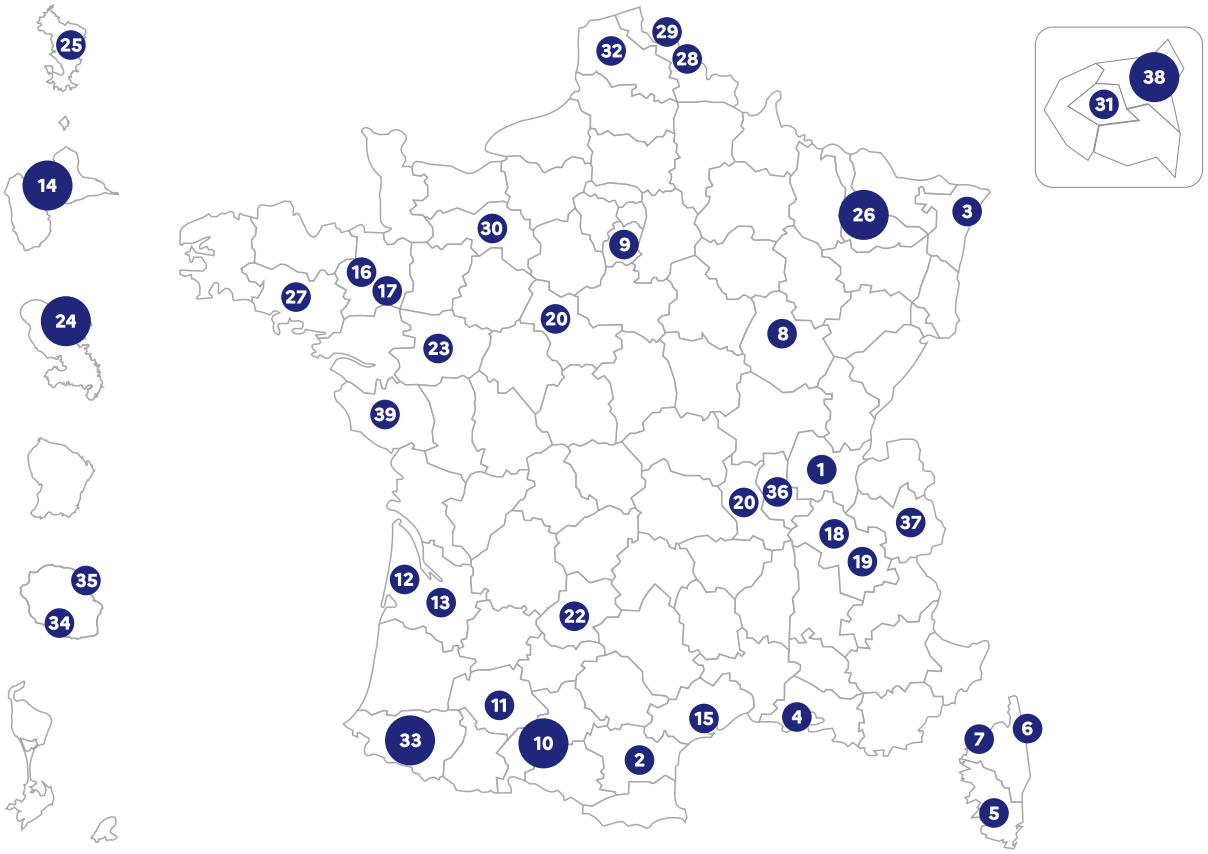
Le rapport final (mi-2027) : vers le jugement évaluatif global et les préconisations

Le rapport final constituera l'aboutissement de la démarche d'évaluation. Il s'appuiera sur le présent livrable préparatoire et intégrera les retours et éléments issus des séances de travail avec la DGCS et le Conseil scientifique en charge de l'évaluation. Il sera également enrichi par les données recueillies jusqu'à l'issue des expérimentations.

Ce rapport remis au gouvernement et au Parlement visera à restituer les principaux enseignements de l'évaluation, à établir un jugement évaluatif global et à formuler des préconisations. Il est prévu pour mi-2027.

Annexes

Annexe 1 : Carte des lauréats de l'appel à projets TZNR



Ain
1 Ville de Bourg-en-Bresse

Aude
2 Communauté de communes Piège Lauragais Malepère

Bas-Rhin
3 Ville de Strasbourg

Bouches-du-Rhône
4 Ville de Marseille

Corse-du-Sud
5 Communauté d'agglomération du pays ajaccien

Haute-Corse
6 Commune de Bastia
7 Communauté de communes de L'Île Rousse Balagne

Côte d'Or
8 Dijon Métropole

Essonne
9 Ville de Grigny

Haute-Garonne
10 Conseil départemental de la Haute-Garonne

Gers
11 Communauté de Communes Astarac Arros en Gascogne

Gironde
12 Conseil départemental de la Gironde
13 Commune de Talence

Guadeloupe
14 Conseil départemental de la Guadeloupe

Hérault
15 Ville de Montpellier

Ille-et-Vilaine
16 Ville de Rennes
17 Redon Agglomération

Isère
18 Commune du Pont de Claix
19 Ville de Grenoble

Loir-et-Cher
20 Communauté d' agglomération de Blois - Agglopolys

Loire
21 Ville de la Ricamarie

Lot
22 Communauté des Communes de la Vallée du Lot et du Vignoble

Maine-et-Loire
23 Commune de Chemillé-en-Anjou

Martinique
24 Collectivité territoriale de Martinique

Mayotte
25 Ville de Acoua

Meurthe-et-Moselle
26 Département de Meurthe-et-Moselle

Morbihan
27 Ville de Vannes

Nord
28 Ville de Lille
29 Ville de Wattrelos

Orne
30 Ville de Flers

Paris
31 Ville de Paris,Direction des Solidarités

Pas-de-Calais
32 Communauté Urbaine Arras

Pyrénées-Atlantiques
33 Département des Pyrénées-Atlantiques

La Réunion
34 Ville de Saint-Louis 974
35 Mairie de Sainte-Rose

Rhône
36 Métropole de Lyon

Savoie
37 Communauté d'agglomération Grand Chambéry

Seine-Saint-Denis
38 Ville de Saint-Denis et Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis

Vendée
39 Communauté de communes du Pays de La Châtaigneraie

Annexe 2 : Présentation du référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation constitue la colonne vertébrale de notre démarche évaluative : il traduit les ambitions de l'expérimentation TZNR en un ensemble structuré de *questions évaluatives*, organisées selon des axes analytiques distincts. Fondé sur les principes de l'évaluation par la théorie, ce tableau met en regard les objectifs assignés à l'expérimentation, les registres d'évaluation retenus (pertinence, cohérence, efficacité, efficience…) et les indicateurs — qualitatifs et quantitatifs — mobilisables pour y répondre. Il permet ainsi de formuler explicitement les hypothèses de changement sous-jacentes à l'expérimentation : en quoi les actions mises en œuvre par les 39 territoires sont-elles susceptibles de produire les effets escomptés -ou non- en matière de réduction du non-recours ? En proposant un cadre pour le périmètre de l'évaluation, ce référentiel offre à l'ensemble des parties prenantes — commanditaires, territoires, évaluateurs — une vision partagée et objectivée de ce qui est évalué et selon quels critères, tout en anticipant les conditions de transposabilité des résultats à des contextes territoriaux hétérogènes.

Référentiel d'évaluation (1/6)

Le référentiel présenté ci-dessous n'a pas pour objectif d'être exhaustif. D'autres questionnements évaluatifs pourraient émerger lors des différentes phases de l'évaluation (au moment du cadrage, mais également dans son déploiement). L'approche *in itinere* d'une part, et par la théorie d'autre part, permettra d'intégrer de nouveaux questionnements émergeants.

Les questionnements référencés peuvent être à traiter à différents moments de l'évaluation (début, milieu, fin). Cela est du ressort de l'évaluateur d'intégrer cette temporalité dans l'instruction des questions évaluatives.

- **Direction 1 : L'effet des actions sur les publics directement concernés**
- **Direction 2 : La modification des pratiques et des postures professionnelles**
- **Direction 3 : Les relations entre acteurs locaux et le partenariat**

REGISTRE : EFFICACITÉ

Questions évaluatives :

a. **Les actions prévues au titre du projet visant l'ouverture effective de nouveaux droits sont-elles mises en œuvre ?**

b. **Quelle est la volumétrie des actions engagées sur ces thématiques au sein des territoires (nombre d'actions, nombre de personnes touchées) ?**

c. **Les actions prévues au titre du projet permettant de modifier les pratiques et postures professionnelles sont-elles bien mises en œuvre ?**

Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recuei
Des actions d'aller-vers sont mises en place et permettent de toucher des personnes en situation de non-recours.	• Types d'actions d'allers-vers proposées (appui sur des pairs ou des habitants relais, guichets mobiles, permanences sur les lieux publics, courriers, etc.). • Nombre d'actions d'allers-vers mises en place	Tableaux de bord	Porteurs de projet
		Observations	Equipe d'évaluation
		Entretiens professionnels	
		Analyse documentaire/ étude du diagnostic	
Des actions ciblant un large périmètre de prestations sociales sont mises en place (d'autres prestations que le RSA et la prime d'activité).	• Types de prestations, d'aides et de services ciblés par le projet • Des démarches de bilans des droits sont mis en place (examens systématiques de la situation de la personne sur ses droits sociaux) • Nombre de bilans des droits effectués	Tableaux de bord	Porteurs de projet
		Analyse documentaire des projets de territoire	Equipe d'évaluation
Des actions d'accompagnement aux changements des pratiques professionnelles sont mises en place	• Types d'actions d'accompagnement au changement des pratiques proposées (formation des agents, etc.) • Nombre d'actions d'accompagnement au changement des pratiques • Nombre d'intervenants (professionnels ou bénévoles) touchés par ces actions	Tableaux de bord	Porteurs de projet
		Entretiens professionnels	Equipe d'évaluation

Référentiel d'évaluation (2/6)

REGISTRE : PERTINENCE

Questions évaluatives :

a. **Les actions mises en œuvre visent-elles bien l'identification de personnes en non-recours et l'augmentation du nombre d'ouverture de droits sur le territoire ?**

b. **Les actions mises en œuvre répondent-elles bien aux objectifs de modification des postures et pratiques professionnelles, afin d'améliorer l'accès aux droits sociaux ?**

c. **Les actions mises en œuvre répondent-elles à l'objectif de renforcement du travail partenarial prévu par le projet ?**

Sous-thèmes évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recueil
Les actions proposées reposent sur un diagnostic initial des besoins du territoire	Des actions d'aller-vers sont mises en place et permettent de toucher des personnes en situation de non-recours.	• Un travail d'identification des profils des publics ciblés par les actions d'aller-vers a été effectué • Un diagnostic des situations de non-recours a été établi (formes de non-recours, prestations concernées…) • Les actions d'aller-vers sont adaptées en fonction des profils de publics et de leurs besoins, ainsi que des problématiques de non-recours sur le territoire	Tableaux de bord	Porteurs de projet
			Observations	Equipe d'évaluation
			Entretiens bénéficiaires et professionnels	
			Analyse documentaire /étude du diagnostic	
Des actions ciblant un large périmètre de prestations sociales sont mises en place (d'autres prestations que le RSA et la prime d'activité).		• Les diagnostics de besoins réalisés auprès des personnes en situation de non-recours intègrent l'illectronisme et les enjeux de mobilité • Les actions proposées intègrent également ces paramètres (ex : formations au numérique, mise à disposition d'outils numériques…)	Observations	Equipe d'évaluation
			Entretiens bénéficiaires et professionnels	
			Analyse documentaire /Etude du diagnostic	
Des actions d'accompagnement aux changements des pratiques professionnelles sont mises en place		• Un travail permettant de recenser les besoins d'accompagnement des professionnels a été effectué • Sur la base de ce travail, les actions d'accompagnement ont été adaptées aux besoins des professionnels • Des retours d'expérience sont organisés, afin d'identifier les améliorations de pratiques • Les actions d'accompagnement proposées ont été coconstruites • Les actions d'accompagnement au changement se basent sur une compréhension commune du non-recours	Observations	Equipe d'évaluation
			Entretiens professionnels	
			Analyse documentaire	

Référentiel d'évaluation (3/6)

Les actions permettant de renforcer le travail partenarial correspondent aux objectifs de réduction du non-recours.	• Un travail de cartographie des acteurs du non-recours sur le territoire a été mené • Des processus de travail et outils de communication entre les acteurs ont été coconstruits • Les différentes problématiques de non-recours sur le territoire ont été partagées avec les partenaires et intégrées dans les actions	Entretiens partenaires Entretiens bénéficiaires Analyse des données de publics ou d'activités	Equipe d'évaluation

REGISTRE : COHÉRENCE

Questions évaluatives :

Cohérence interne :

a. L'amélioration de l'interconnaissance entre les institutions du TZNR les amène-t-elles à mieux articuler leurs actions ?

Cohérence externe :

b. Comment s'articulent-elles avec les actions de lutte contre la pauvreté et les politiques d'accès aux droits préexistantes sur les territoires ?

c. Les actions mises en œuvre concernant le renforcement des relations entre les acteurs locaux sont-elles complémentaires entre elles ?

Sous-thèmes évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recueil
Ouvertures de droits effectives	Les actions menées ont permis de favoriser l'interconnaissance entre les acteurs du non-recours sur le territoire Un enjeu commun autour du non-recours est partagé (émergence d'une culture commune autour du non-recours)	• Non-cumulatifs • Nombre de partenaires institutionnels et associatifs associés à l'expérimentation • Adoption de grilles de lecture communes autour du non-recours • Adoption de référentiels communs • Adoption de chartes communes (engagements mutuels)	Tableaux de bord Analyse documentaire Etude des données d'activité Remontées de données statistiques agrégées	Porteurs de projet Equipe d'évaluation

Référentiel d'évaluation (4/6)

■ Développement ou consolidation du travail transversal entre les acteurs – Cohérence externe	Ces actions n'ont pas d'effets pervers les unes sur les autres. Chacune d'entre elles est pensée en articulation avec l'offre de service et d'accompagnement portée par le partenaire du territoire	Descriptif des chaînes causales issues de la mise en œuvre des actions. Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté ou contre les non-recours déjà préexistants sont bien identifiées. Les actions proposées s'articulent avec l'offre de service et les dispositifs d'accès aux droits existants sur le territoire.	Entretiens partenaires Entretiens bénéficiaires (carte de parcours ou personae) Analyse de données de publics ou d'activités des acteurs concernés	Equipe d'évaluation

REGISTRE : EFFICACITÉ

Questions évaluatives :

a. ■ Le nombre de recours augmente-t-il dans le temps de l'expérimentation du dispositif TZNR ?

b. ■ Les ouvertures de droits effectuées sont-elles durables ?

c. ■ Dans quelles mesures les actions menées ont-elles permis d'améliorer les compétences administratives des publics ? (meilleure information sur les droits et réalisation des démarches etc.)

d. ■ Les actions mises en œuvre permettent-elles d'instaurer ou de renforcer les pratiques professionnelles de l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux ?

e. ■ Les actions ont-elles permis d'ancrer durablement de nouvelles pratiques de travail ? (accompagnement au changement)

f. ■ Les actions mises en œuvre permettent-elles d'instaurer ou de renforcer le travail transversal et partenarial entre les différents acteurs du non-recours sur le territoire ?

Sous-thèmes évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recueil
■ Ouvertures de droits effectives	Les personnes rencontrées et identifiées en non-recours accèdent à leurs droits (ouverture de droits). Les droits ouverts peuvent être de plusieurs types pour une seule personne.	• Nombre de personnes contactées • Part des premiers contacts établis parmi les personnes repérées • Part des personnes touchées dans les actions effectivement éligibles à des droits • Types de droits ouverts (mesurer l'efficacité par type de droits) • Nombre de personnes pour lesquelles les droits ont été ouverts • Existence de plusieurs types de droits ouverts par personne • Diversité des droits ouverts (pour une part significative de personnes) • Montant des droits ouverts (pour une part significative de personnes) • Estimation sur le gain de revenu disponible par ménage	Tableaux de bord Analyse documentaire Etude des données d'activité Remontées de données statistiques agrégées	Porteurs de projet Equipe d'évaluation

Référentiel d'évaluation (5/6)

Sous-thèmes évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recueil
■ Pérennité de l'ouverture aux droits	L'ouverture aux droits est durable (pérenne) ou les ruptures de droits sont limitées	• Les personnes, lorsqu'elles sont encore éligibles, ont encore des droits ouverts à court et moyen termes • Les ruptures de droits sont moins fréquentes • Un accompagnement existe, visant à développer les compétences administratives et numériques des personnes	Tableaux de bord Etude de parcours Entretiens bénéficiaires et professionnels	Equipe d'évaluation
■ Détection et meilleure orientation des situations de non-recours	Les situations de non-recours sont mieux repérées par l'ensemble des acteurs et l'orientation des publics est mieux réalisée (vers le bon interlocuteur, et effective).	• Evolution du nombre de détection de situations de non-recours • Evolution des orientations réalisées par les partenaires. • Actions mises en place à destination des publics qui ont quitté le dispositif	Tableaux de bord Entretiens bénéficiaires et professionnels	Porteurs de projet Equipe d'évaluation
■ Détection et meilleure orientation des situations de non-recours	Les facteurs de non-recours traités via l'expérimentation TZNR sont mieux connus et intégrés dans le déploiement des accompagnements de droit commun proposés par les partenaires du territoire.	• Il est fait référence au non-recours dans les actions ou dispositifs montés par les partenaires, depuis la mise en place du dispositif TZNR.	l'orientation	Equipe d'évaluation
	Les parcours d'accompagnement sont décloisonnés et simplifiés	• Les informations sur les personnes en situation de non-recours sont partagées et capitalisées par les différents acteurs du territoire. (Recherche de résultats sans modification nécessaire des procédures) • Instauration d'un référent de parcours • Instauration d'un référent dans les institutions • Actions suivant la logique « Dites-le nous une fois »	Entretiens avec les publics Entretiens avec les professionnels et partenaires	Equipe d'évaluation
	La mobilisation de personnes ayant des missions dédiées permet de sensibiliser les organisations aux effets du non-recours.	• Les référents de TZNR sont identifiés par les partenaires. • Des contacts sont établis à plusieurs échelles (accompagnements individuels ; réunions institutionnelles).	Entretiens avec les professionnels et partenaires	

Référentiel d'évaluation (6/6)

REGISTRE : EFFICIENCE

Questions évaluatives :

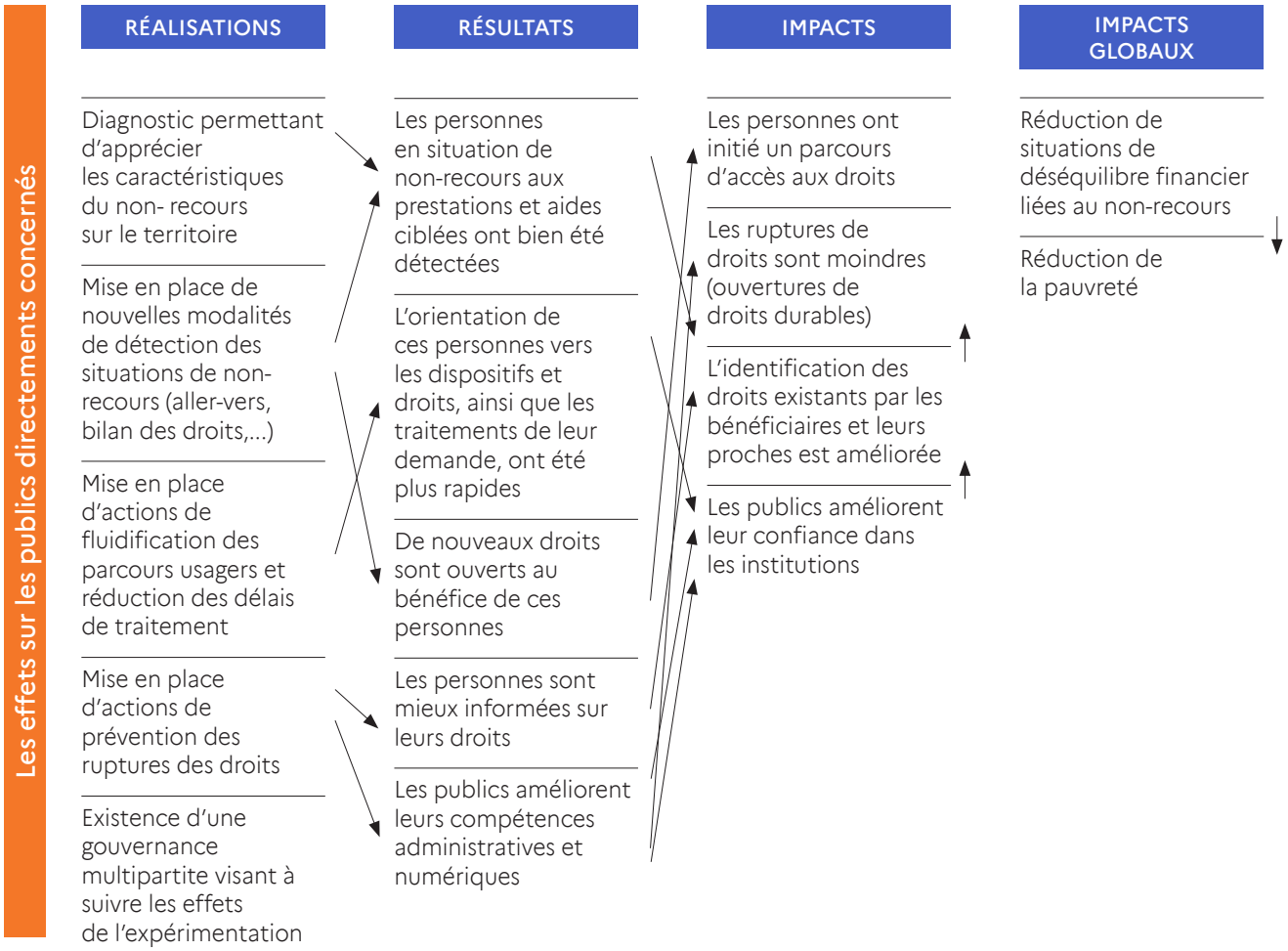
Dans quelle mesure les moyens alloués aux différentes actions d'allers-vers ont-ils été bien dimensionnés au regard de l'impact de ces actions sur les territoires ?

Sous-thèmes évaluatifs	Critères de jugement	Indicateurs /descripteurs	Outils à mobiliser	Acteur en charge du recueil
La répartition des moyens est cohérente avec l'efficacité des actions et avec les politiques existantes sur le territoire	Les actions dont les effets mesurés sont limités, sont des actions peu financées / les actions dont les effets mesurés sont importants, sont des actions fortement financées	• Efficacité des actions telles que mesurée dans le registre évaluatif correspondant • Montant et part du budget alloué à chaque action	Analyse de données d'activité Entretiens avec les bénéficiaires	Equipe d'évaluation
Il n'existe pas de postes d'inefficience des actions	Le financement des actions est cohérent avec les politiques de lutte contre le non-recours existant sur le territoire	• Montant du financement des actions TZNR, au regard de l'existant d'actions de lutte contre le non-recours portée indépendamment de TZNR	Entretiens avec les partenaires ou groupes de travail	

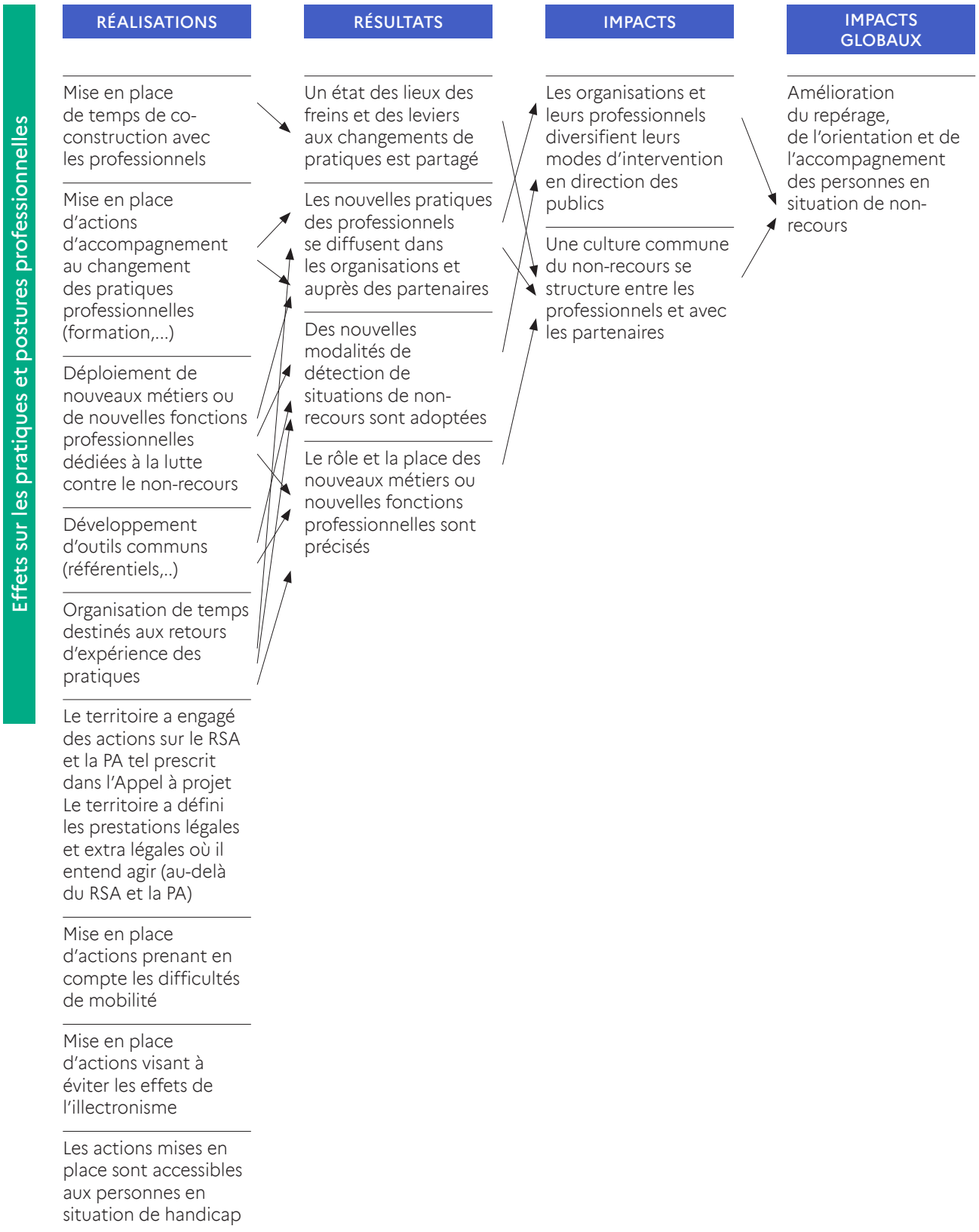
Annexe 3 : Présentation du Diagramme Logique d'Impact (DLI)

Le Diagramme Logique d'Impact (DLI) est un outil de cadrage qui vise à restituer la logique d'action de l'expérimentation, telles que voulues par les acteurs, en rendant visibles les enchaînements hypothétiques entre ce que l'on fait et ce que l'on cherche à produire. Il articule trois niveaux distincts : les réalisations (ce que l'expérimentation met en œuvre directement), les résultats (les effets immédiats observables auprès des bénéficiaires et des acteurs), et les impacts — intermédiaires et globaux — attendus à plus long terme sur le phénomène du non-recours. En rendant explicites les hypothèses d'influence souvent implicites dans la conception d'une politique publique, le DLI permet de situer le questionnement évaluatif, notamment les questions causales relatives à l'efficacité et aux effets de l'expérimentation, ainsi que les questions de pertinence et de cohérence interne.

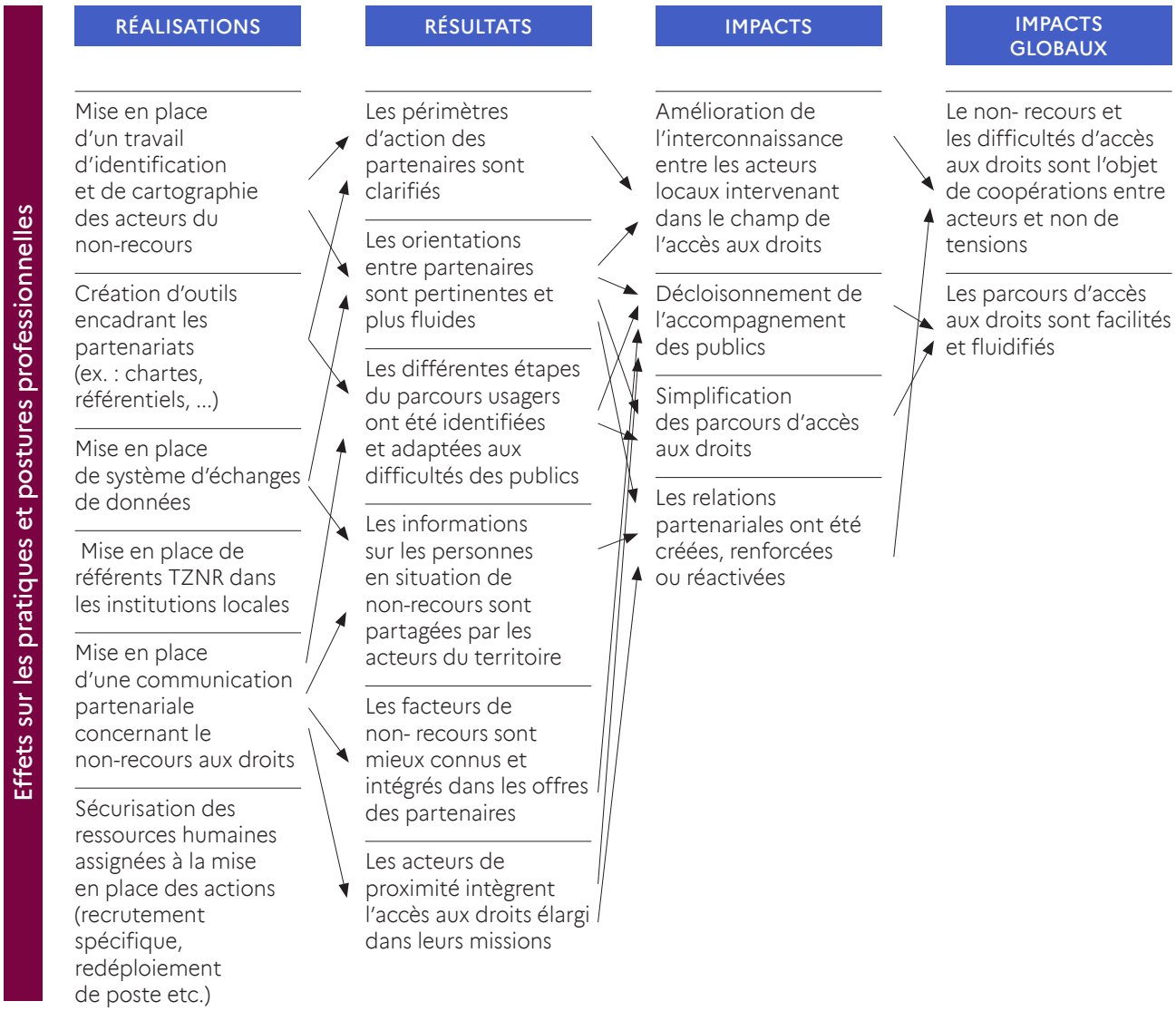
DESCRIPTION DE LA CHAÎNE CAUSALE (1/3)



DESCRIPTION DE LA CHAÎNE CAUSALE (2/3)



DESCRIPTION DE LA CHAÎNE CAUSALE (3/3)



Annexe 4 : éléments synthétiques des sept territoires monographiés

	Grigny (91)	CC Vallée du Lot et du Vignoble (46)	CD Haute-Garonne (31)	Flers Agglomération (61)	Bourg-en-Bresse (01)	Saint-Louis (La Réunion)	Vannes (56)
Date de signature de la convention	Juil. 2023	juil. 2024	Oct. 2024	2023	Juin 2024	Déc. 2023	2024
Nature du porteur de projet	Ville de Grigny	EPCI (CC VLV) – porté initialement par l'association Le Bilboquet	Conseil Départemental	CCAS de la Ville de Flers	CCAS de la Ville de Bourg-en-Bresse	CCAS de la Ville de Saint-Louis	CCAS de la Ville de Vannes
Antériorité du porteur sur le non-recours (avant l'AAP)	+ de 2 ans	Non	- de 2 ans	Non	+ de 2 ans	+ de 2 ans	- de 2 ans
Typologie du territoire	Urbain dense	Rural peu dense	Département mixte (urbain, péri-urbain, rural)	Densité intermédiaire	Densité intermédiaire	Urbain dense	Densité intermédiaire
Territoire de l'expérimentation	Commune entière	3 centres-bourgs : Prayssac, Puy-l'Évêque, Luzech	Département entier mais avec un déploiement par vagues	Commune entière	Commune entière	Commune entière	Commune entière
Actions en QPV dans l'expérimentation	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Budget initial pour la totalité de l'expérimentation	781 250 €	375 000 €	~450 000 €	180 000 €	95 000 €	935 000 €	104 587 €
ETP mobilisés (recrutements dédiés TZNR)	1 coordinatrice TZNR dédiée	1 coordinatrice sociale/santé/ logement + 1 médiateur d'accès aux droits + service civique séniors (en recrutement au moment de l'enquête)	1 chargée de projet + 1 animatrice + 1 analyste données	Aucun recrutement dédié	Aucun recrutement dédié	1 chargée de projet	1 référente accès aux droits à mi-temps (financement complémentaire TZNR, via la DDETS et la ville)
Stade de déploiement de l'expérimentation (juin 2026)	✓ Mise en œuvre des actions ✓ Évolution de l'expé (ajouts/ abandons) ✓ Analyse des résultats et impacts ✓ Préparation des suites	✓ Mise en œuvre des actions ✓ Évolution de l'expé (ajouts/ abandons)	✓ Analyse des résultats et impacts ✓ Préparation des suites	✓ Mise en œuvre des actions	✓ Mise en œuvre des actions	✓ Mise en œuvre des actions ✓ Évolution de l'expé (ajouts/ abandons) ✓ Analyse des résultats et impacts ✓ Préparation des suites	✓ Mise en œuvre des actions ✓ Analyse des résultats et impacts ✓ Préparation des suites
Couverture des axes de l'AAP (fin 2025)	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : partiel Axe 4 données : ✓ Axe 5 participation : partiel Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : partiel Axe 4 données : partiel Axe 5 participation : non investi Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : ✓ Axe 4 données : partiel Axe 5 participation : ✓ Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : ✓ Axe 4 données : partiel Axe 5 participation : partiel Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : ✓ Axe 4 données : ✓ Axe 5 participation : ✓ Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : ✓ Axe 4 données : ✓ Axe 5 participation : partiel Axe 6 RSA/PA : ✓	Axe 1 aller-vers : ✓ Axe 2 partenarial : ✓ Axe 3 pratiques pro : ✓ Axe 4 données : ✓ Axe 5 participation : partiel Axe 6 RSA/PA : ✓
Résumé du plan d'action	26 actions : actions et formations aller-vers ; coffre-fort numérique ; prévention impayés loyer ; forum accès aux droits ; datamining CAF (prime d'activité, RSA) ; coopérative des acteurs du social ; accompagnement RSA	5 types d'actions : repérage personnes âgées isolées (bailleur social) ; prévention expulsions locatives ; accès soins femmes victimes violences ; rencontres interconnaissance MFS/MDS ; offre parent solo CAF-CPAM	Kit mobile d'accès aux droits (mobilier, guides, cartes territorialisées) ; croisements de données	Permanences délocalisées d'accès aux droits ; actions aller-vers (France Travail, lieux de vie) ; forum droits sociaux ; renforcement coordination partenariale ; évolution pratiques travailleurs sociaux	Structuration coordination partenariale ; jeu d'accès aux droits ; coffre-fort numérique ; webinaires habitants ; formations inter-institutionnelles ; groupe de veille renforcé ; réseau d'habitants relais ; instance de déblocage des droits	4 types d'action : changements pratiques CCAS (outils management) ; aller-vers (bus Mobile) ; partage données (data mining) ; articulation MDS départementale. Diagnostic numérique des droits. Coffre-fort numérique	Volet échange données inter-TZNR (CPAM Bretagne) ; questionnaire de détection du non-recours (outils Démarches simplifiées) ; aller-vers ; amélioration accueil physique ; coffre-fort numérique ; outils d'orientation

	Grigny (91)	CC Vallée du Lot et du Vignoble (46)	CD Haute-Garonne (31)	Flers Agglomération (61)	Bourg-en-Bresse (01)	Saint-Louis (La Réunion)	Vannes (56)
Aides concernées par l'expérimentation	RSA, prime d'activité, AF, C2S, chèque énergie, Pass'Sport, tickets loisirs, accès emploi, droit des étrangers, ASPA	Minima sociaux, prime d'activité, prestations familiales, C2S, chèque énergie, droits retraite, autonomie PA, aides habitat, santé	RSA, prime d'activité, ASPA, APA, AF, C2S, aides agriculteurs (MSA)	RSA, prime d'activité, prestations CAF, CPAM, MSA, CARSAT ; droits emploi	Tous droits sociaux ; RSA, prime d'activité, MDPH, AF, C2S	RSA, prime d'activité, prestations CAF, santé (CPAM), emploi (France Travail)	RSA et prime d'activité ; santé, logement, ASPA ; aides facultatives
Partenaires associés	CAF ✓, CPAM ✓, France Travail ✓, CD Essonne ✓, CNAV ✓, CCAS ✓, DDETS ✓, Voisin Malin ✓, ATD QM ✓, Secours Catholique ✓, Restos du Cœur ✓, Croix-Rouge ✓, Mission Locale ✓, DGFIP ✓, Bailleurs ✓	CAF ✓, MSA ✓, CPAM ✓, CD46 ✓, DDETSPP ✓, Lot Habitat ✓, Le Bilboquet ✓, Solidarité Femmes 46 ✓, CPTS ✓, Mission Locale ✓, France Services ✓	CAF ✓, CPAM ✓, MSA ✓, CARSAT ✓, Chambre d'agriculture ✓, SICOVAL ✓, Secours catholique ✓, Maison des chômeurs ✓, Partage ✓, ATD ✓, France Services ✓, France Travail ✓	CAF ✓, CPAM ✓, MSA ✓, France T ravail ✓, CARSAT ✓, CD61 ✓, France Services ✓	CAF ✓, CPAM ✓, CARSAT ✓, CD01 ✓, France Travail ✓, Mission Locale ✓, MSA ✓, DDETS ✓, ATD QM ✓, Réseau Alerte ✓, CIDFF ✓, associations caritatives ✓	CAF ✓, CPAM ✓, France Travail ✓, CD Réunion ✓, Mission Locale ✓, SHMLR (bailleur) ✓, DEETS ✓, France Services ✓	CAF ✓, CPAM ✓ (pilote inter-TZNR), CD Morbihan ✓, France Travail ✓, CCAS ✓, CARSAT ✓
Association des personnes concernées	Oui (Comité habitants)	Non	Partielle (participation à la création et aux tests d'outils, pas de présence dans les instances de pilotage)	Partielle	Oui (participation aux instances de pilotage, à la conception et à la mise en œuvre des actions)	Partielle (usagers rencontrés mais pas de comité formalisé ni de présence dans les instances de pilotage)	Partielle (présence de 2 habitants dans des groupes de travail, pas de présence dans les instances de pilotage)
Conventionnements spécifiques TZNR	Convention données CAF-Ville (prime d'activité) ; convention territoriale pauvreté 2023	Convention Lot Habitat/CC VLV/ service civique (sept. 2025)	Conventions bilatérales en cours (CPAM avancée, CAF/MSA en cours)	nd	Non	Non	Convention inter-TZNR CPAM Bretagne
Publics en non-recours ciblés	Seniors, familles monoparentales, précaires, NEET, primo-arrivants, chômeurs fin de droits	Personnes âgées isolées, familles monoparentales, gens du voyage, personnes isolées, jeunes 15-24 ans (NEET), travailleurs agricoles	Initialement +50 ans et agriculteurs ; élargi tous publics	Tous publics	Tous publics	Tous publics	Tous publics
Motifs de non-recours principalement observés par les interlocuteurs	Méconnaissance des droits ; complexité administrative ; barrière numérique ; peur de trop-perçu ; isolement social	Peur des travailleurs sociaux ; méconnaissance des droits et critères ; isolement géographique/ dépendance voiture ; dématérialisation	Méconnaissance des droits ; stigmatisation/ image négative services ; difficultés accès géographique ; dématérialisation ; mobilité insuffisante	Méconnaissance des droits ; barrière numérique (dématérialisation) ; difficultés de déplacements	Renoncement ou méconnaissance ; complexité démarches (MDPH, CAF) ; barrière numérique	Méconnaissance des droits ; isolement/ mobilité réduite ; barrière numérique ; complexité administrative ; multi-problématiques	Information insuffisante sur les droits ; manque de coordination et lisibilité de l'offre ; barrière numérique ; émiettement des interventions

Sources : Synthèses intermédiaires des monographies TZNR (Néorizons/Odenore/ Vizget/Crédoc) et enquête par questionnaire volet 2 (juin 2026).

Annexe 5 : répartition des TZNR par catégorie de budget initial

(total financement Etat, porteur TZNR et partenaires)

CATÉGORIE BUDGÉTAIRE	TERRITOIRE	BUDGET TOTAL (3 ANS)
Budget inférieur à 200 000 € **(5 territoires)**	Communauté de communes Piège Lauragais Malepère	50 580 €
	Ville de Bourg-en-Bresse	95 061 €
	Ville de Vannes	104 587 €
	Communauté de commune de L'Île Rousse - Balagne	173 742 €
	Ville de Flers	180 000 €
Budget entre 200 000 € et 499 999 € **(11 territoires)**	Ville de Sainte-Rose (Île de La Réunion)	317 510 €
	Ville de Acoua	348 980 €
	Commune de Talence	353 501 €
	Ville de Bastia	374 900 €
	Communauté des Communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (CCVLV)	375 000 €
	Communauté de communes du Pays de La Châtaigneraie	397 000 €
	Commune de Chemillé-en-Anjou	399 570 €
	Communauté d'agglomération du pays ajaccien	408 000 €
	Conseil départemental de la Haute-Garonne	450 406 €
	Commune du Pont de Claix	477 777 €
	Ville de Lille	495 244 €
Budget entre 500 000 € et 699 999 € **(9 territoires)**	Redon Agglomération	509 555 €
	Conseil départemental de la Guadeloupe	540 000 €
	Ville de Rennes	563 647 €
	Collectivité territoriale de Martinique	564 001 €

CATÉGORIE BUDGÉTAIRE	TERRITOIRE	BUDGET TOTAL (3 ANS)
	Ville de la Ricamarie	630 036 €
	Dijon Métropole	645 000 €
	Métropole de Lyon	651 384 €
	Communauté d'agglomération Grand Chambéry	675 331 €
	Département des Pyrénées-Atlantiques	682 930 €
Budget entre 700 000 € et 899 999 € **(9 territoires)**	Ville de Grenoble	715 298 €
	Communauté d'agglomération de Blois - Agglopolys	738 000 €
	Département de Meurthe-et-Moselle	743 300 €
	Communauté Urbaine Arras	750 000 €
	Ville de Strasbourg	771 800 €
	Communauté de Communes Astarac Arros en Gascogne	781 000 €
	Ville de Grigny	781 250 €
	Ville de Montpellier	792 000 €
	Département de la Gironde	868 429 €
Budget supérieur ou égal à 900 000 € **(5 territoires)**	Ville de Saint-Louis	935 000 €
	Conseil Départemental de la Seine-Saint-Denis / Ville de Saint-Denis	1 040 640 €
	Ville de Paris, Direction des Solidarités	1 098 000 €
	Ville de Wattrelos	1 207 138 €
	Ville de Marseille	1 500 000 €

Source : Direction générale de la cohésion sociale

Annexe 6 : Liste des sigles et acronymes

SIGLE	SIGNIFICATION
AAH	Allocation aux adultes handicapés
AAP	Appel à projets
ACS	Aide à la complémentaire santé (dispositif antérieur à la CSS, supprimé en 2019)
ASF	Allocation de soutien familial
ASPA	Allocation de solidarité aux personnes âgées
CAF	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCVLV	Communauté de communes de la Vallée du Lot et du Vignoble
CD	Conseil départemental
CD31	Conseil départemental de la Haute-Garonne
CD33	Conseil départemental de la Gironde
CD54	Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
CEJ	Contrat d'engagement jeune
CIAS	Centre intercommunal d'action sociale
CMU-C	Couverture maladie universelle complémentaire (fusionnée avec l'ACS pour former la CSS en 2019)
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNLE	Comité nationale des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CoPil	Comité de pilotage
CoTech	Comité technique
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CSS/C2S	Complémentaire santé solidaire
CTG	Convention territoriale globale
DDETS-PP	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et de la protection des populations
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DLI	Dispositif de logique d'intervention (outil évaluatif décrivant la chaîne causale du programme)

SIGLE	SIGNIFICATION
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ETP	Équivalent temps plein
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
Loi 3DS	Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MSA	Mutualité sociale agricole
MDS	Maison départementale des solidarités
MDP	Maison départementale de proximité
NR	Non-recours
O2R	Offre de repérage et de remobilisation
PCH	Prestation de compensation du handicap
PA	Prime d'activité
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RSA	Revenu de solidarité active
SPIE	Service public de l'insertion et de l'emploi (devenu O2R)
TdB	Tableau de bord (outil de suivi de l'évaluation TZNR)
TS	Travailleur social
TZCLD	Territoire zéro chômeur de longue durée
TZNR	Territoire zéro non-recours

VAS	Valeur ajoutée sociale (méthode d'estimation monétaire des droits ouverts)

Annexe 7 : Liste des livrables produits dans le cadre de l'évaluation

LIVRABLE	DESCRIPTION	DATE DE REMISE
Diagramme Logique d'Impact (DLI)	Outil théorique formalisant les trois chaînes causales de l'expérimentation (effets sur les publics, sur les pratiques professionnelles, sur les partenariats) et les hypothèses d'impact	Premier trimestre 2025
Référentiel d'évaluation	Document précisant les questions évaluatives, les registres mobilisés (pertinence, cohérence, effectivité, efficacité, efficience) et les indicateurs associés	Premier trimestre 2025
Tableaux de bord (TdB)	Outil de remontée quantitative de données déployé auprès des 39 territoires (décliné en trois versions : actions, publics, partenariats). Fait l'objet d'une formation, et d'un suivi continu (assistance des territoires pour la saisie)	Deuxième trimestre 2025
Enquête par questionnaire, vague 1 (EW1)	Questionnaire adressé aux 39 porteurs, sur le niveau d'avancement de l'expérimentation	Oct. 2025
Enquête par questionnaire, vague 2 (EW2)	Questionnaire adressé aux 39 porteurs, sur le niveau d'avancement de l'expérimentation	Juin 2026
Monographies territoriales — 1er terrain (7 territoires)	Études qualitatives approfondies sur : Bourg-en-Bresse, CCVLV, Flers, Grigny, Saint-Louis, CD Haute-Garonne (CD31), Vannes	Premier semestre 2026
Livrable intermédiaire n°1	Premier rapport de synthèse	Février 2026

Annexe 8 :
Exemple de fiche de poste

CHARGE DE PROJET TERRITOIRE ZERO NON RECOURS

⚠ Le délai de candidature pour cette offre a expiré, merci de ne plus postuler.

Offre n° O062240101323153
Publiée le 16/01/2024

Synthèse de l'offre

Employeur	COMMUNAUTE URBAINE D'ARRAS
Lieu de travail	La Citadelle - Boulevard du Général de Gaulle - CS 10345, Arras (Pas-de-Calais (62))
Poste à pourvoir le	15/02/2024
Date limite de candidature	15/02/2024
Type d'emploi	Contrat de projet
Motif de vacance du poste	Nouveau projet
Durée de la mission	36 mois

Localisation du lieu de travail



Détails de l'offre

Famille de métiers	Enfance, famille > Parentalité, familles et protection de l'enfance	**Grade(s) recherché(s)**	Attaché
Métier(s)	→ Agent d'intervention sociale et familiale		
Ouvert aux contractuels	Oui, sans exclure les candidatures de fonctionnaires par voie de détachement (Art. L332-24 du code général de la fonction publique) Un contractuel peut être recruté sur ce poste car il concerne un projet identifié ou une opération particulière. Le contrat proposé est de 12 mois au minimum, six ans au maximum, la durée dépendant du temps de réalisation du projet. Les fonctionnaires peuvent également postuler sur cette offre et pourront être recrutés par voie de détachement.		
Temps de travail	Temps complet	**Experience souhaitée**	Confirmé

Descriptif de l'emploi

Sous l'autorité de la chargée de mission Cohésion Sociale et au sein d'une équipe, le/la chargé(e) de projet devra :

* Animer et piloter les plans d'actions dans des logiques de coopérations avec les communes urbaines et rurales et les acteurs de proximité ;

* Conseiller et assister les élus des communes ou leur collaborateur pour favoriser le développement de l'offre de service équilibrée qui s'inscrivent dans les objectifs et le plan d'actions du projet TZNR ;

* Inscrire les enjeux de cohésion sociale dans une complémentarité et dans une stratégie de coordination de projets, de dispositifs et des politiques publiques portés par la CUA (politique de la ville, promotion de la santé, développement territorial et inclusion numérique).

Source : emploi-territorial.fr

Missions / conditions d'exercice

* Coordonner l'animation, le suivi et l'évaluation du plan d'actions du projet Territoire Zéro Non-Recours en lien avec les acteurs du territoire (CAF, État, Conseil Départemental, associations, communes etc..) et le projet de cohésion sociale communautaire :

- Prendre en charge la rédaction des cahiers des charges des études quantitatives et qualitatives portant sur l'accès au droit au sein du territoire ainsi que leur pilotage, leur restitution et leur appropriation par les acteurs engagés dans l'expérimentation ;
- Développer des partenariats afin de collecter des données et de l'information qui contribue à l'observation sociale du territoire, le suivi et l'évaluation de la convention ;
- Alimenter les tableaux de bords de pilotage de la convention en proposant des modalités de reporting adaptées ;
- Proposer des modes d'organisation et de liaison permettant d'améliorer le traitement des dossiers individuels des bénéficiaires des différentes aides avec les équipes sociales, les services juridiques, l'ensemble des partenaires intervenant sur le champ des aides médico-sociales et aides à l'emploi ;
- Animer les échanges et les instances entre partenaires visant à décliner opérationnellement le plan d'actions TZNR et la réponse aux besoins sociaux des habitants en mobilisant les parties prenantes (directions de la CUA, les services de la CAF, de la MSA, de la CPAM, les services de l'État, du Département, les communes et les partenaires) ;
- Rendre compte du bon déroulement de l'expérimentation auprès des services de l'État et, par conséquent, remettre le bilan annuel du projet ; assurer le suivi de la convention financière encadrant le versement de la subvention ; assurer la bonne participation des membres du comité local à l'évaluation de l'expérimentation ;
- Intégrer la participation des usagers tout au long de la définition des orientations, des actions et dispositifs, la définition des moyens mis en œuvre et l'évaluation de cette expérimentation ;

* Conseiller et assister, en lien avec les institutions ou services compétents, les communes qui souhaitent développer des projets et des services qui s'inscrivent dans les objectifs et le plan d'actions de TZNR :

- Accompagner les élus et proposer des modalités de mise en œuvre des actions et des projets souhaités dans les logiques de bassin de vie ;
- Favoriser la communication et les échanges et le partage d'expériences entre communes dans le cadre de groupes de travail thématiques qui renforcent la coopération et le développement des partenariats et des mutualisations ;
- Développer les échanges avec les organismes instructeurs et payeurs (CAF et MSA), les organismes sociaux (la MDPH, la CPAM, ...), le service public de l'emploi local (Pôle Emploi, Cap Emploi, Missions locales) et le secteur associatif ;
- Inscrire le projet TZNR dans la complémentarité des projets, dispositifs et politiques publiques portés par la CUA (politique de la ville, promotion de la santé, développement territorial et inclusion numérique) par la contribution et la participation aux instances de pilotage ;
- Identifier les problématiques que pourront soulever les professionnels de l'accès aux droits, de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion, les échanges d'information dans le cadre d'un travail partenarial, le déploiement de nouvelles modalités d'aller vers et le travail en lien avec des personnes concernées, et proposer des ébauches de solution à ces problématiques (formation, outillage, référentiel...).

Profils recherchés

- aisance dans la communication orale
- aisance rédactionnelle
- rigueur
- sens de l'analyse

Annexe 9 : Les 80 modalités d'actions différentes inventoriées

TYPE D'ACTIONS	NOM DE L'ACTION	NOMBRE D'ACTIONS	NOMBRE DE TERRITOIRES METTANT EN ŒUVRE CE TYPE D'ACTION
Études, diagnostics et autres outils de connaissance	Diagnostic sur le non-recours	9	8
	Evaluation ou bilan des actions menées	6	5
	Diagnostic sur les pratiques professionnelles	2	2
Dispositif d'aller-vers / faire-venir	Porte-à-Porte, visites à domicile Aller-vers dans l'espace public	30	24
	Permanence dans des associations	30	24
	Autres permanences internes délocalisées	16	14
	Organisation d'animations ou d'ateliers sur l'accès aux droits	16	15
	Présence sur les événements des partenaires	15	13
	Démarches mobilisant des habitants bénévoles	14	14
	Envoi de courriers, boitage	11	8
	Temps fort partenarial, destiné aux habitants centré sur l'accès aux droits	11	10
	Organisation d'animations, d'ateliers, de temps conviviaux, non estampillés accès aux droits	11	11
	Aller-vers téléphonique	11	9
	Permanence dans les locaux	10	10
	Démarches mobilisant la pair-aidance	10	9
	Permanence dans des institutions	9	4
	Organisation de temps d'information chez les partenaires à destination de leur public	9	9
	Présence dans les locaux des partenaires	9	8
	Présence partenariale dans l'espace public, type caravane des droits	5	5
	Déploiement d'un dispositif mobile (type camion...)	5	5
	Permanance partenariale hors les murs	5	4
	Permanence (ou présence) dans des entreprises	4	3
	Mailing, SMS	3	3
	Permanence partenariale dans les locaux	2	2

TYPE D'ACTIONS	NOM DE L'ACTION	NOMBRE D'ACTIONS	NOMBRE DE TERRITOIRES METTANT EN ŒUVRE CE TYPE D'ACTION
Communication et information sur les droits sociaux pour les habitants	Campagne de communication physique grand public	1	1
	Campagne de com numérique grand public (site internet, podcast, vidéos...)	13	12
	Réalisation de supports ludiques sur les droits	6	5
	Organisation de réunions d'information à destination des habitants	6	6
	Livret des droits grand public	5	5
	Développement d'un site internet ou d'une application mobile recensant les droits, offres et services	3	3
	Réalisation de supports de communication adaptés à des publics particuliers	2	2
Interconnaissance et information des professionnels bénévols	Autres actions de mobilisation des partenaires ou intervenants	2	2
	Cartographie des acteurs et missions, outil de repérage des actions locales	14	12
	Organisation d'un temps fort destiné aux partenaires	9	7
	Organisation de temps de rencontres réguliers entre partenaires	6	5
	Temps d'échange de pratiques, sur les difficultés rencontrées dans le traitement des situations	5	5
Aide aux démarches administratives	Accompagnement des personnes pour la réalisation des démarches	2	2
	Mise en place de coffre-fort numérique	32	19
	Accompagnement des personnes chez les partenaires, les caisses	2	2
Inclusion numérique	Formation des habitants à l'usage du numérique	2	2
	Mise à disposition de conseillers numériques au sein des locaux de partenaires ou internes	4	4
	Dispositifs d'accès individuel au numérique (prêt ou achat d'ordinateur...)	3	2
	Implantation de bornes numériques dans des lieux du territoire	2	2
	Création de lieux permettant l'accès aux outils numériques	2	2
Détection de situations en mobilisant les données	Datamining sur une seule base de données d'un partenaire	1	1
	Croisement de données sur plusieurs bases de données de partenaires pour repérer les situations	24	16
	Dataming sur leur propre base uniquement	7	6
	Echanges de données pour quantifier le non-recours	5	3

TYPE D'ACTIONS	NOM DE L'ACTION	NOMBRE D'ACTIONS	NOMBRE DE TERRITOIRES METTANT EN ŒUVRE CE TYPE D'ACTION
Détection de situation lors des rencontres avec les habitants	Création et utilisation d'outils de détection du non-recours lors d'entretiens avec les usagers (entretien 360...), entretiens de premier niveau pour vérifier les droits, bilans des droits	1	1
	Usage (ou création) de simulateurs de droits	48	25
	Création d'un réseau de sentinelles ou veilleurs, professionnels ou bénévoles hors action sociale	9	8
	Création d'un réseau de sentinelles ou veilleurs, professionnels ou bénévoles de l'action sociale	9	7
Participation	Intégration ou mise en place de groupes d'habitants, comités d'usagers	7	7
	Participation d'habitants aux instances de décision	12	11
	Recueil de la parole des habitants	8	7
	Participation des habitants à la tenue de conférences, présentations, ateliers	7	7
Instance et processus de gestion des situations	Instance de traitement de situations individuelles	5	4
	Mise en place d'outils de communication avec Tes caisses de sécurité sociale	5	4
	Mise en place de parcours dédiés à des situations particulières et/ou urgentes	5	4
Formation des professionnels	Formation ou sensibilisation à la question du non-recours	5	4
	Formation sur l'offre de services des partenaires, sur des prestations sociales ou sur des publics spécifiques	20	16
	Formation à l'aller-vers	16	11
	Formation partenariale	15	12
	Formation sensibilisation aux problématiques liées à l'utilisation du numérique	6	6
	Formation à la posture d'accueil	3	3
	Mise en place d'un outil internet de formation (type MOOC)	3	3
	Formation à des outils (entretiens 360, simulateurs de droits...)	1	1
Outillage des professionnels	Création d'outils pédagogiques à destination des professionnels pour aborder la question du non recours	1	1
	Autres outils à destination des professionnels	1	1
Changement sur les modalités de l'offre / Design de services	Travail partenarial sur la gestion des dossiers, la fluidification des processus	7	7
	Outillage des intervenants permettant de simplifier les démarches	4	4
	Mise en place de nouvelles aides ou de nouveaux services	2	2
	Révision des critères et/ou des circuits d'attribution des aides locales	1	1

TYPE D'ACTIONS	NOM DE L'ACTION	NOMBRE D'ACTIONS	NOMBRE DE TERRITOIRES METTANT EN ŒUVRE CE TYPE D'ACTION
Structuration d'un réseau partenarial	Organisation d'instances dédiées à l'expérimentation	56	35
	Organisation de groupes de travail sur des actions ou thématiques spécifiques	17	13
	Conventionnement, formalisation de partenariats	10	9
	Organisation ou participation à des réunions d'échanges inter-tznr ou inter-territoires	7	7
	Organisation ou participation à d'autres événements à grande échelle	1	1
Interpellation ou plaidoyer	Intervention sociale collective, avec des habitants ou des professionnels pour faire remonter les difficultés aux acteurs concernés	3	2
Interpellation ou plaidoyer	Intervention sociale collective, avec des habitants ou des professionnels pour faire remonter les difficultés aux acteurs concernés	3	2

Annexe 10 : Liste des membres du 5e collège du CNLE présents lors de la consultation sur l'évaluation TZNR (juin 2026)

- Madame Hayat Abdelkader
- Madame Sonia Benmaa
- Monsieur Olivier Baboulat
- Madame Gemina Chakrit
- Madame Fatouma Diop
- Monsieur Franck Lenfant
- Madame Myriam Martin
- Monsieur Christophe Mondino
- Monsieur Ali Tamraoui

Annexe 11 : Composition du comité scientifique d'évaluation de l'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours

Personnalités qualifiées dont la compétence est reconnue en matière d'évaluation des dispositifs d'accès aux droits :

➔ Nicolas Duvoux, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; président du comité scientifique ;

➔ Michèle Lelièvre, directrice scientifique du comité scientifique du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;

➔ Clara Deville, chercheuse à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement ;

➔ Eléonore Richard, chercheuse à la Paris School of Economics ;

➔ Pierre Mazet, chercheur à l'Université de Bordeaux ;

➔ Jean-Claude Barbier, chercheur émérite CNRS au centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne ;

➔ Rémi Le Gall, chercheur à l'Université de Lorraine ;

➔ Nadia Okbani, chercheuse à l'Université de Toulouse ;

➔ Pierre Gravoin, chercheur, membre du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Représentants des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle :

➔ Isabelle Doresse, représentante de ATD Quart monde ;

➔ Nathalie Latour et Florence Foglizzo, représentantes de la Fédération des acteurs de la solidarité ;

➔ Elodie Charmat, représentante des Restos du cœur ;

➔ Delphine Bonjour, représentante du Secours catholique.

En qualité de personne concernée par les situations de précarité et d'exclusion :

➔ Mme Astrid Odile Ibonok ;

➔ M. Dominique Virlogeux.

Représentants des organismes de sécurité sociale :

➔ Lucie Gonzalez, Direction des statistiques, des études et de la recherche de la Caisse nationale des allocations familiales.

Représentants des collectivités locales :

➔ Hélène-Sophie Mesnage, représentante de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale ;

➔ Marion Tanniou, représentante de France urbaine.

Représentants des administrations

➔ Laura Briant, cheffe du bureau des minima sociaux, Léa Mahéas, adjointe à la cheffe de bureau, Anne-Noëlle Machu, chargée de mission TZNR, pour la direction générale de la cohésion sociale ;

➔ Louise Viard-Guillot, adjointe au chef de bureau redistribution et évaluations de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ;

➔ Cécile Charles, pour la Délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté ;

➔ Morgane Carpezat, pour le Défenseur des droits ;

➔ Marine de Montaignac, pour France stratégie ;

➔ Cyprien Avenel, pour le Haut conseil du travail social ;

➔ Malika Kacimi, pour l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire ;

➔ Christelle Colin, pour l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Annexe 12 : Bibliographie

Allègre G. (2008). *L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons des expériences nord-américaines*. Document de travail de l'Observatoire français des conjonctures économiques, n° 2008-22.

Altenburger, C. (2025). Sélectionner ou former ? Le travail d'instruction à deux vitesses d'un appel à projets à destination de l'économie sociale et solidaire. *Terrains & travaux*, 47(2), 193-215.

Angotti, M., Laloue, F. et Saintoyant, V. (2025). *Action sociale et sanitaire : les initiatives des communes*. Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners*, 354 : 216-224.

Astier, I. (2010). *Sociologie du social et de l'intervention sociale*. Armand Colin.

Avenel, C. (2021). *« L'aller-vers » au cœur des métamorphoses du travail social. Revue de droit sanitaire et social*, n°4.

Baillergeau, É. et Grymonprez, H. (2020). *« Aller-vers » les situations de grande marginalité sociale, les effets sociaux d'un champ de pratiques sociales. Revue française des affaires sociales*, 117-136.

Benish, A., Tarshish, R. N., Holler, R., & Gal, J. (2024). *Types of administrative burden reduction strategies: Who, what, and how. Journal of Public Administration Research and Theory, 34*(3), 349–358.

Bourgois, L. (2021). *Résorber à bas-bruit. Ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants roumains précaires*. Thèse de doctorat en Sciences politiques, Grenoble, Université Grenoble Alpes, 618 p.

Boussaguet, L. (2009). Les « faiseuses » d'agenda Les militantes féministes et l'émergence des abus sexuels sur mineurs en Europe. *Revue française de science politique*, 59(2), 221-246.

Breton E. (2014). Répondre à l'appel (à projets). Récits d'un apprentissage silencieux des normes de l'action publique patrimoniale. *Politix*, 1(105), 213 232.

Chen, H.-T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Sage Publications, Inc.

Cloarec-Le Nabour, C. et Damon, J. (2018). *La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajusté*. Rapport au Premier ministre.

CNLE (2011). *Recommandations pour améliorer la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques*. Rapport du groupe de travail du CNLE.

CNLE (2025). *Loi pour le Plein Emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA*. Avis du CNLE.

Cour des comptes (2025). *La mise en place de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours »*. Audit flash.

Crespy, C. et Simoulin, V. (2016). Le gouvernement à crédit. Tâtonnements des gouvernants, aveuglement des gouvernés ?. *L'Année Sociologique*, 66 (2), 465-492.

Daigneault, P.- M., Ouimet, M., Fortier-Chouinard, A., Tadida, E. Z. N., & Baby-Bouchard, A. (2025). How effective are behavioral interventions to increase the take-up of social benefits? A systematic review of field experiments. *Journal of Policy Analysis and Management*, 44, 997–1059.

Défenseur des droits (2022). *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*. Rapport ?

Défenseur des droits (2024). *L'Administration numérique pour les étrangers en France (ANEF) : une dématérialisation à l'origine d'atteintes massives aux droits des usagers*. Rapport.

Départements de France (2025). *Budget : deux fois plus de départements en « grande difficulté financière »*. https://departements.fr/budget-deux-fois-plus-de-departements-en-grande-difficulte-financiere/

Devaux-Spatarakis, A. (2014). L'évaluation basée sur la théorie, entre rigueur scientifique et contexte politique. *Politiques et Management public*. 31 (1), 51-68.

Devaux-Spatarakis, A. et Tevini, M. (2023). Comment apprendre des expérimentations sociales ?. *Informations sociales*, 209-210, 126-133.

Devez, C. (2022). De la mutualisation du service public à la délégation Le cas des agents de la Mutualité sociale agricole d'un guichet rural France services. *Revue des politiques sociales et familiales*, 145(4), 47-63.

Deville, C. (2018). Les chemins du droit Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural. *Gouvernement et action publique*, 7(3), 83-112.

Domingo, P. et Pucci, M. (2014). « Le non-recours au revenu de solidarité active et à l'allocation de logement sociale ». *Recherche et Droits Sociaux*. CNAF. N° 115, p. 11-26.

Dubois, H, Ludwinek, A. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Rapport public.

Epstein R. (2013). Politiques territoriales : ce que les appels à projets font aux démarches de projet. *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 34, 2, 91-102.

Fatoux, C. (2017). Un investissement social de l'assurance maladie : la PFIDASS. Chronique d'une expérimentation en voie de généralisation d'un dispositif local d'accès aux soins. *Regards*, 52(2), 187-203.

Flamant, A. et Lacroix, T. (2021). La construction négociée de l'accueil des migrants par les municipalités. *Migrations Société*, 185(3), 15-29.

Forzy, L., Dubus, M., Gaffiot, J. et Caro, M. (2024). *La médiation numérique : quels* effets *sur quels publics ? Une enquête auprès des publics des conseillers numériques*. Rapport ASDO pour l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Fournier, V., Grosse, A., Vilboeuf, L. et Vincent, B. (2025). *Les parcours des usagers de la Sécurité sociale : Comment mieux accompagner les moments importants de la vie ?*. Rapport de l'IGAS.

Gand, S. et Periac, E. (2025). L'expérimentation de politique publique en réponse aux problèmes pernicieux vue comme une « mise en dispositif ». *Politiques et Management public*, 42 (2), 127-150.

Gayet, C. (2026). « Non-recours au RSA : plus d'un tiers des foyers éligibles ne le percevaient pas fin 2021 ». *Études et résultats*. N°1370.

Gravoin, P. et Rode, A. (2024). *The territorialisation of action against non-take-up and its issues: the example of «zero non-take-up territories» in France*. Communication au workshop «Interdisciplinary perspectives on citizen-state relations» organisé dans le cadre du congrès de la Nordic Political Science Association (NoPSA).

Gucher, C. et Revil, H. (2025). *(Non)-recours et « grand âge »*. Rapport de l'Odenore.

Hamel, M.P. (2009). *Les politiques d'accès aux droits sociaux : entre rationalisation budgétaire et lutte contre la pauvreté : une comparaison France, Pays-Bas, Royaume-Uni*. Thèse de doctorat en Sciences politiques, Paris, Institut d'études politiques de paris.

Hamidi, C. & Paquet, M. (2019). Redessiner les contours de l'État : la mise en oeuvre des politiques migratoires. *Lien social et Politiques*, (83), 5–35.

Hanafi, C., Le Gall, R., Omalek., L., Marc, C. (2022). Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats. *Les Dossiers de la DREES*. N°92.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*, Russell Sage Foundation.

IGAS (2023). *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives*. Rapport.

Janssens, J., Van Mechelen, N. (2017). *Who is to blame? An overview of the factors contributing to the non-takeup of social rights*. CSB Working Paper.

Lima, L., Trombert, C. (2013), L'assistance-chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction. *Lien social et Politiques*, 29-43.

Lucas B., Bonvin, J.M. (2025). Accès aux droits : *évaluation du bureau d'information sociale (BiS)*. Rapport de l'HETS-Genève et l'UNIGE.

Marc, C. (coord.), Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., Laguérodie, S. (2022). *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe - Un phénomène d'ampleur qui peine à susciter le débat*. Rapport de la DREES/Odenore. Dossiers de la DREES n°94.

Math, A., et van Oorschot, W. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Recherches et Prévisions*, 43, 5-17.

Mazet, P. et Revil, H. (2018). Vivre en situation de non-recours frictionnel. Une enquête menée dans trois Caf. *Revue des politiques sociales et familiales*, n°128, vol. 3, 51-58.

Nordier, R. (2025). *Évaluer la démarche TZNR à travers l'ambassadrice des droits. Etude de cas d'une médiation innovante contre le non-recours dans la métropole de Lyon*. Rapport de l'UrbaLyon pour l'Observatoire métropolitain des solidarités.

Okbani, N. et Honta, M. (2019). Comment se dessine et à quoi se destine un intérêt intercommunal pour les solidarités ?. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*, 114, 96-101.

Okbani, N. (2024). Une analyse structurelle des conditions d'accès au RSA au prisme des obstacles et risques de renoncement. *Informations sociales*, 212(2), 68-77.

Okbani, N. (2025). L'accès aux droits et le non-recours Des controverses scientifiques aux usages politiques. *Revue des politiques sociales et familiales*, 155(3), 33-43.

Parisse, J. et Porte, E. (2022). Les démarches d'« aller-vers » dans le travail social : une mise en perspective. *Cahiers de l'action*, 59(2), 9-16.

Pasquier, R. (dir) (2022). *Gouvernance multiniveaux et stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (SNPLP)*. Synthèse analytique du laboratoire ARENES, pour France stratégie.

Revil, H. (2015). L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France Effets et limites de la construction des problèmes publics par l'informatique. *Gouvernement et action publique*, 4(2), 57-80.

Revil, H. (2021). Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une critique du système sanitaire et social. *Swiss journal of sociology*, 47 (2), 221-239.

Revillard, A. (2018). Saisir les conséquences d'une politique à partir de ses ressortissants. *Revue francaise de science politique*, 68(3), 469-491.

Robertson, E. et Benett, F. (2026). Not so simple? Comparing policy efforts to integrate means-tested benefits in France and the United Kingdom. *European journal of social security*. En ligne.

Rode, A. (2009). L'émergence du non-recours aux soins des populations précaires : entre droit aux soins et devoirs de soins. *Lien social et Politiques*, (61), 149–158.

Rode, A. (2019). *Des territoires engagés dans la lutte contre le non-recours. Analyse de dispositifs d'accueil social inconditionnel en Provence-Alpes-Côte d'Azur*. Rapport de l'Odenore pour la Préfecture de PACA.

Rode, A. (2023). *L'action au local contre le non-recours : présentation des principales logiques d'action et des perspectives*. Communication au colloque « Les inégalités territoriales en matière d'aide sociale », Institut Régional du Travail Social de Champagne-Ardenne.

Rogers, P.J. et Weiss, C.H. (2007), Theory-based evaluation: Reflections ten years on: Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 63-81.

UNCCAS (2025). *Urgence sociale : urgence budgétaire !* Enquête de l'UNCCAS.

van Oorschot, W. (1995). *Realizing Rights. A Multi-level Approach to Non-Take-Up of Means-Tested Benefits*. Aldershot, Avebury.

Warin, P. (2007). *L'Accès aux droits sociaux*. Presses universitaires de Grenoble.

Warin, P. (2016a). *Le non-recours. Définitions et typologie*. Document de travail de l'Odenore, 1.

Warin, P. (2016b). *Le non-recours aux politiques sociales*. Presses Universitaires de Grenoble.

Weiss, C.H. (1997), Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 41-55.

GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

PACTE DES SOLIDARITÉS

ACCÈS AUX DROITS

Territoires zéro non-recours

Édition : Direction générale de la cohésion sociale - Mise en page : Parimage - Septembre 2026