



**Stratégie de prévention et de lutte  
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

**PROPOSITIONS**

**DU GROUPE DE TRAVAIL N°4**

**ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES  
LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS**

**15 mars 2018**





## Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
<i>Proposition n°1 : lancer une campagne de communication du gouvernement autour de l'accès aux droits pour tous, pilier de la justice sociale .....</i>	<i>6</i>
<b>1. LE DROIT À DES SERVICES PUBLICS EFFICACES.....</b>	<b>7</b>
1.1. Faciliter les mécanismes d'accès aux droits et aux services .....	7
<i>Proposition n°2 : ouvrir la refondation des minima sociaux et y associer un droit universel à l'accueil et l'accompagnement social .....</i>	<i>7</i>
<i>Proposition n°3 : tenir, courant 2018, une conférence nationale sur les prestations, allocations et tarifs sociaux, pour anticiper de façon démocratique l'échéance de la réforme fiscale de 2019.....</i>	<i>9</i>
<i>Proposition n°4 : faciliter l'accès à la domiciliation administrative et rendre effectifs les droits associés .....</i>	<i>10</i>
<i>Proposition n°5 : systématiser la prévisibilité des prestations sociales, à travers :</i>	<i>10</i>
1.2. Inciter les pourvoyeurs de droits et services à l'effectivité de ce qu'ils proposent	11
<i>Proposition n°6 : lancer un plan national de définition d'indicateurs d'effectivité des droits, associés à des objectifs quantifiables et des mesures d'incitation.....</i>	<i>11</i>
<b>2. LE DROIT À UN ACCUEIL DE QUALITE POUR TOUS .....</b>	<b>13</b>
<i>Proposition n°7 : systématiser l'appel aux citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques .....</i>	<i>13</i>
2.1. Penser l'accueil social comme un espace de travail global sur chaque territoire .	13
<i>Proposition n°8 : poursuivre la structuration des réseaux d'accueil territoriaux, pensés dans leur globalité et inscrits dans des schémas pluriannuels.....</i>	<i>14</i>
<i>Proposition n°9 : inscrire dans la loi le caractère obligatoire des schémas d'accueil territoriaux, associé aux principes d'inconditionnalité et de non-abandon .....</i>	<i>16</i>
2.2. Poursuivre la refondation de l'intervention sociale .....	17
<i>Proposition n°10 : développer la formation initiale et continue relative à la lutte contre le non-recours aux droits.....</i>	<i>17</i>
<i>Proposition n°11 : déployer les métiers de la médiation : .....</i>	<i>17</i>
<i>Proposition n°12 : inscrire l'accueil virtuel dans l'espace de travail global de l'accueil social.....</i>	<i>18</i>
<i>Proposition n°13 : identifier et responsabiliser les acteurs ayant la charge des publics dans les « moments de bascule ».....</i>	<i>19</i>
<i>Proposition n°14 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les familles monoparentales.....</i>	<i>19</i>

*Proposition n°15 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les personnes migrantes nouvellement arrivées : .....21*

**3. LE DROIT DES ADOLESCENTS A UNE VIE EPANOUIE ..... 23**

*Proposition n°16 : organiser, 15 ans après celles de 2003, de nouvelles rencontres nationales de l'adolescence .....24*

*Proposition n°17 : lancer d'ici début 2019, sur une dizaine de sites pilotes, une expérimentation de territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents ».....25*

**REMERCIEMENTS..... 30**

**ANNEXE..... 31**

Annexe 1 : Composition du groupe de travail .....31

## Introduction

Les enfants pauvres parce qu'ils sont dans des familles pauvres ne doivent pas devenir les pauvres de demain : il nous appartient de lutter contre toute forme de reproduction sociale et favoriser l'émancipation. Ce sont ces principes qui ont conduit le Président de la République à initier une concertation nationale afin de définir une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Les citoyens de notre pays ne peuvent qu'être heurtés par les barrières qui se dressent, encore aujourd'hui, entre les personnes en situation de pauvreté et ce qui constitue le socle commun de nos droits et services publics, qu'ils soient liés à la protection sociale, au logement, au travail, à la santé, à l'éducation, à la culture, ou à la justice elle-même. Ces déterminismes sociaux sont d'autant moins acceptables qu'ils frappent des enfants et des jeunes adultes, projetés à leurs dépens dans un monde dont d'autres ont défini les règles.

A la demande de la ministre des Solidarités et de la Santé et du délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, notre groupe de travail s'est proposé d'élaborer une vision cohérente et sur le long terme d'un accès aux droits et aux services, ainsi que des pistes d'action à mener sans attendre pour lutter efficacement contre le non-recours aux droits. Qu'il concerne les prestations à caractère financier (minima sociaux, couverture maladie universelle complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, avances et remboursements de soins, allocations logement, allocations familiales, allocation de retour à l'emploi...), les droits non monétaires (accueil et accompagnement social, aide juridictionnelle, logement social / hébergement, scolarité) ou les dispositifs intermédiaires de type tarification sociale (des transports, de la cantine...), l'ampleur du non-recours constitue une trappe supplémentaire à pauvreté. Rappelons à titre d'exemple qu'il peut concerner jusqu'à près des deux-tiers de la cible d'un droit social (comme pour l'aide à la complémentaire santé) ou que près de 30 % des ayants-droit au Revenu de Solidarité Active ne le demandent pas (et sans doute autant pour l'allocation personnalisée d'autonomie).

Pour étayer ses propositions, notre groupe de travail s'est accordé sur un point de départ fondamental : s'attaquer à l'enjeu de l'accès aux droits et aux services requiert de refonder notre vision du pacte social, en affirmant que **la solidarité collective relève du domaine du droit commun et non d'un exercice de charité**. Cela revient à laisser derrière nous les modèles archaïques de l'aumône faite aux plus démunis, généralement fondés sur un objectif de survie (et non d'émancipation) et sur l'estimation du mérite des requérants, évalué à l'aune des efforts qu'ils doivent fournir pour obtenir une aide de la collectivité. De cette quérabilité de l'assistance, par nature aléatoire et injuste, nous convenons qu'il convient de **basculer vers l'effectivité pour tous des droits, en ce qu'ils sont par essence attachés à notre qualité commune de citoyen**. Ce changement de paradigme emporte avec lui trois principes, à partir desquels nous souhaitons initier une transformation en

profondeur des stratégies de mise en œuvre des politiques de redistribution et d'intervention sociale :

- 1<sup>er</sup> principe : « **renverser la charge de la réussite des politiques de solidarité** ». L'effectivité des prestations et dispositifs sociaux repose aujourd'hui essentiellement sur la mobilisation sans faille des ayants-droits, qui doivent faire la démonstration de leur besoin, constituer des dossiers de justification, affronter la complexité administrative, s'acquitter de multiples devoirs et même assumer les éventuelles erreurs des prestataires. En face, les institutions et leurs partenaires ne sont pour ainsi dire jamais évalués sur le fait d'avoir atteint quantitativement et qualitativement leurs cibles, voire pire, n'y ont aucun intérêt objectif puisque la lutte contre le non-recours est susceptible d'accroître leurs dépenses.
- 2<sup>ème</sup> principe : « **mesurer la réussite des politiques publiques à l'aune de ce qu'elles produisent pour les personnes les plus vulnérables** ». Corollaire du premier principe, celui-ci vise à souligner l'importance d'une vision inclusive de l'évaluation des politiques publiques, à commencer par celles qui relèvent du champ de la solidarité. Cela revient à s'interroger, à chaque fois qu'un dispositif est mis en œuvre, sur son effectivité auprès des personnes les plus vulnérables, voire sur d'éventuels effets collatéraux qui tendraient à les pénaliser. En ce sens, les processus de dématérialisation de l'accès aux droits doivent s'accompagner d'une extrême vigilance quant aux effets d'éviction qu'ils peuvent générer auprès de ceux qui sont mal ou peu équipés.
- 3<sup>ème</sup> principe : « **constituer une force de proposition auprès des personnes en situation de pauvreté ou de précarité<sup>1</sup>, à commencer par les enfants et les jeunes** ». Face au double sentiment d'injustice et d'abandon que les précaires expriment au quotidien, le rôle de la puissance publique et de ses alliés, qu'ils œuvrent pour la formation, l'aide sociale, l'accès à l'emploi, aux soins, au logement, etc., est d'ouvrir continuellement le champ des possibles auprès des personnes qu'ils accueillent et accompagnent. Cette notion de proposition nous paraît centrale car elle se situe à la lisière entre ce qui relève de la responsabilité de la collectivité – émettre les propositions – et celle du citoyen – participer à leur conception et s'en saisir comme autant d'occasions favorables. Elle est en outre la meilleure garantie d'une dynamique de prévention, préalable à celle de réparation.

Ces trois principes, fondamentaux pour prévenir et vaincre la pauvreté des enfants et des jeunes, constituent autant de fils conducteurs qui ont guidé les réflexions du groupe, elles-mêmes articulées autour de trois thèmes de travail (constituant les différents chapitres de cette note de synthèse) :

- Le droit à des services publics efficaces ;

---

<sup>1</sup> Nous utiliserons alternativement dans cette note les notions de pauvreté et précarité, même si leurs définitions diffèrent. Ainsi, pour Régis Pierret par exemple : « *Sans réduire la pauvreté à des données purement objectives, disons-le, la pauvreté est mesurable et mesurée – comme l'évalue le taux de pauvreté au regard d'un niveau de vie –, pas la précarité. Cette dernière est éminemment subjective, elle est un sentiment qui ne recouvre pas forcément une réalité économique* ».

- Le droit à un accueil de qualité pour tous ;
- Le droit des adolescents à une vie épanouie.

Avant de décliner les propositions relatives à ces problématiques, nous tenons à en émettre une première, transversale :

### **Proposition n°1 : lancer une campagne de communication du gouvernement autour de l'accès aux droits pour tous, pilier de la justice sociale**

La parole publique est performative ; or, la réussite des actions que nous proposons repose d'abord sur un changement des représentations, au sein des institutions comme de la société en général. Les obstacles à l'exercice équitable des droits sont devenus une forme de normalité. Comme si le non-recours invalidait la réalité des besoins des personnes vulnérables. Communiquer sur un objectif d'égalité dans l'accès aux droits, via la mobilisation de la puissance publique et de ses alliés pour les rendre effectifs pour tous, nous semble un vecteur incontournable de transformation.

A noter que l'élaboration et l'expression de cette vision politique nouvelle justifieront les moyens à déployer pour que cette stratégie d'accès aux droits devienne une réalité, tant en termes de moyens financiers – à travers la hausse significative des taux de recours – que de moyens humains relatifs à l'accueil, l'orientation, l'accompagnement, ou encore la coordination des acteurs.

**Matthieu Angotti**

Directeur général du CCAS de Grenoble

**Aurore Bergé**

Députée des Yvelines

## 1. LE DROIT À DES SERVICES PUBLICS EFFICACES

Pour rendre opérationnel le « renversement de la charge de la réussite » des politiques de solidarité, nous avons défini des mesures visant, d'une part, une facilitation en profondeur des mécanismes qui permettent d'accéder aux droits et services, d'autre part, à une incitation significative à l'effectivité de ces droits pour ceux qui les proposent.

### 1.1. Faciliter les mécanismes d'accès aux droits et aux services

Comme on le verra ci-dessous, la facilitation des voies d'accès aux droits et services requiert de nombreux ajustements administratifs et l'ouverture ou la poursuite de vastes chantiers à caractère technique. Néanmoins, la première source d'amélioration dans l'accès aux droits réside dans l'affirmation d'un socle universel de protection sociale.

### **Proposition n°2 : ouvrir la refondation des minima sociaux et y associer un droit universel à l'accueil et l'accompagnement social**

Cette refondation devra concerner l'ensemble des citoyens, dès 18 ans, et emporter avec elle un élan de simplification, tant dans son volet allocation que dans l'organisation du service public de l'accueil et de l'accompagnement, le tout en veillant à prévenir toute conséquence négative sur les allocataires, afin de ne pas faire de perdants ni conduire à une mise en œuvre à marche forcée.

La facilitation des voies d'accès aux droits et services passe d'abord par un allègement inédit des démarches supportées par les ayants droit, à travers :

- **Le partage d'informations entre les principaux organismes disposant de données sur les caractéristiques des ménages :** administration fiscale et pourvoyeurs de droits et services à dimension sociale, sanitaire et d'insertion : caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi et missions locales, services des collectivités (type Maisons de l'Autonomie), opérateurs de l'hébergement et de l'accès au logement... Ce partage d'informations, y compris de pièces justificatives (type justificatif de domicile ou de pièce d'identité), permet de viser une diminution drastique du volume des informations demandées ou redemandées aux ayants droit, dans l'esprit du « **Dites-le nous une fois** » édicté dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Cette dynamique s'appuie également sur le déploiement du projet « FranceConnect », qui permet de mutualiser les accès dématérialisés aux services publics.
- Ce partage d'informations et la constitution de bases de données associées, type Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS), doit s'accompagner **d'un effort d'allègement des réglementations et d'harmonisation des bases de**



**calculs** (ou « bases ressources ») relatives aux différentes prestations et allocations, de façon à rendre plus intelligible les seuils d'éligibilité et d'éviter les effets d'incohérence, tant dans les dispositifs nationaux que locaux. Exemples : les difficultés d'accès à l'Aide à la Complémentaire Santé des allocataires du minimum vieillesse, ou encore les effets d'éviction de certaines aides locales (type tarifications sociales) quand les minima sociaux augmentent ne serait-ce que de quelques euros (entraînant une bascule au-delà des plafonds). Cette harmonisation doit également concerner les périodes prises en compte pour déterminer l'ouverture d'un droit.

- Le partage d'informations doit également constituer la base d'une vaste mise en mouvement des organismes, consistant à **aller au-devant de leurs ayants-droits en repérant les situations de non-recours**. Les requêtes sur les systèmes d'information doivent permettre à la fois de détecter des situations de non-droit ou de rupture imminente, et de se positionner pour y remédier (on retrouve ici la notion de « force de proposition » des institutions publiques). On parle alors de « *data-mining* », une stratégie déjà à l'œuvre dans le domaine du contrôle des allocataires mais singulièrement limitée en matière de lutte contre le non-recours. Après en avoir défini démocratiquement le cadre (cf. proposition n°3), nous préconisons **une inscription d'objectifs chiffrés en matière de détection / proposition de droits** aux « non-recourants » dans les contractualisations entre l'État et ses partenaires (caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, missions locales, collectivités).
- Enfin, ce partage d'informations doit aussi constituer un **accélérateur du processus d'automatisation** du renseignement des informations requises pour constituer des dossiers de recours aux droits et services. Si le projet de « dossier unique » de demande s'est avéré pour l'heure infructueux, la piste d'un pré-remplissage des dossiers par les pourvoyeurs de droits nous semble une expérimentation intéressante, pouvant aller **jusqu'à l'attribution automatique** de certains droits et allocations CAF, sur la base du consentement initial des ayants droit. À noter que cette automatisation, même partielle, réduira les temps d'instruction, permettant de les réaffecter vers des missions d'accueil et d'accompagnement, qui s'avèreront toujours indispensables, automatique ou non (l'attribution automatisée devant aller de pair avec une disponibilité de l'accueil).

Le groupe de travail souligne les risques que ces démarches contiennent en termes d'accès aux données personnelles et d'atteinte au respect de la vie privée. En particulier, leur usage potentiel dans une optique de contrôle et de sanction des allocataires pose question du point de vue du libre consentement des personnes à l'utilisation des informations les concernant. Dès lors, **toute réforme ou avancée dans ces directions doit reposer sur la base d'un choix éclairé des citoyens**, se traduisant ensuite par des points de vérification du consentement des usagers aux étapes clefs de l'utilisation des données.

### **Comment avancer concrètement sur ces sujets ?**

Outre la nouvelle convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf, la réforme fiscale qui se profile à l'horizon 2019, fondée sur la mise en œuvre du prélèvement à la source, constitue une occasion unique de donner une impulsion majeure en direction de l'allègement des démarches supportées par les citoyens dans l'accès à leurs droits. Elle permettra en effet de disposer d'informations mises à jour mensuellement sur les revenus des ménages (ou au moins d'une bonne partie d'entre eux), ce qui peut considérablement changer la donne par rapport à aujourd'hui, où la plupart des bases ressources s'appuient sur des données des années N-1 ou N-2. Nous préconisons donc d'anticiper l'arrivée de cette réforme pour en tirer le meilleur usage en matière d'accès aux droits, en s'appuyant sur des travaux déjà existants<sup>2</sup> et sur un temps d'élaboration partagée.

### **Proposition n°3 : tenir, courant 2018, une conférence nationale sur les prestations, allocations et tarifs sociaux, pour anticiper de façon démocratique l'échéance de la réforme fiscale de 2019**

Cette conférence, menée selon des modalités de co-construction avec les citoyens, dont des personnes en situation de pauvreté, permettra d'œuvrer conjointement sur les quatre axes établis ci-dessus : partage d'informations, harmonisation des bases de calcul, repérage des situations de non-recours et propositions associées, démarches d'automatisation. La co-construction avec les citoyens et les corps intermédiaires sera la garantie d'une prise en compte au bon niveau de la dimension du consentement. Enfin, par anticipation, nous recommandons d'expérimenter l'attribution et le renouvellement automatique de la CMU complémentaire aux allocataires du RSA, toujours sur la base du consentement des ayants droit, de simplifier les démarches pour l'ensemble des allocataires de la CMU-C et d'engager une réforme de l'ACS, aide particulièrement concernée par le non-recours du fait de la complexité de la procédure actuelle.

#### Les ateliers « OPENFISCA »

En marge des réunions du groupe de travail, des ateliers ont été animés par la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC), autour de l'outil OpenFisca, un simulateur du système socio-fiscal français. Le travail a porté sur l'impact d'un calcul de l'aide au logement et de la prime d'activité à partir des revenus mensuels qui seront désormais connus des impôts (cf. annexe). En synthèse, les réformes simulées montrent une amélioration de la prise en compte des changements de situation, en faveur des foyers vivant une baisse significative de ressources. Une fine articulation avec la prime d'activité permettrait de prendre en compte de façon proactive les changements de situation, afin d'assurer rapidement une compensation de la baisse des ressources.

<sup>2</sup> Tel le rapport IGF-IGAS de juin 2017 sur « La modernisation de la délivrance des prestations sociales ».

Nous préconisons par ailleurs de traiter aussi rapidement que possible les points suivants :

#### **Proposition n°4 : faciliter l'accès à la domiciliation administrative et rendre effectifs les droits associés**

Malgré des efforts significatifs de simplification ces dernières années, l'accès à la domiciliation et aux droits associés reste aléatoire et par trop dépendant du volontarisme des acteurs territoriaux. Nous préconisons que soient intégrés dans l'ensemble des schémas départementaux de la domiciliation :

- **L'exigence d'une application stricte et uniforme du droit à la domiciliation**, via l'ouverture de nouveaux guichets de domiciliation dans les « déserts administratifs » (en mobilisant les services d'État Civil des communes et les établissements sociaux et médico-sociaux), ainsi que l'arrêt des demandes de preuves excessives de rattachement au territoire. Le respect de cette exigence pourra être mesuré grâce à des indicateurs de recours à la domiciliation (cf. proposition n°6).
- **La mise à disposition d'un dispositif de coffre-fort numérique** pour toutes les personnes domiciliées.
- **Le respect de l'ensemble des droits rattachés à la domiciliation**, tels que rappelés dans la circulaire DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016. Concernant les enfants en particulier, le strict respect du droit à la scolarisation nous paraît fondamental.

#### **Proposition n°5 : systématiser la prévisibilité des prestations sociales, à travers :**

- **L'accélération des délais de traitement** des dossiers pour éviter le non versement complet ou partiel de prestations alors même que des droits sont ouverts, accélération associée à la mise en place d'aides transitoires d'urgence (notamment sur la mobilité) ne pouvant faire l'objet de rappels. Cela va de pair avec l'adaptation des moyens de traitement aux volumes de flux des dossiers et une attention particulière à la fluidité du renouvellement des droits.
- **Le développement des « effets figés »** pour les allocations de type minima sociaux, qui consistent à bloquer les montants versés sur plusieurs mois (trois par exemple), de façon à permettre aux allocataires d'anticiper les versements et de limiter significativement les rappels liés à des indus détectés a posteriori, à l'aune de ce qui se fait pour le RSA et la Prime d'activité. Ces effets figés ne doivent pas exclure une capacité d'adaptation aux ruptures aggravant la situation des allocataires (décès d'un proche, séparation, chômage...).

*Dans le même ordre d'idée, nous soutenons l'idée qu'en cas de déménagement, l'ensemble des allocations reste à la charge des organismes du lieu d'origine pendant 3 mois, afin d'éviter les ruptures de droit.*

- **L'inscription du principe de « droit à l'erreur » (ou à la rectification) dans le code de l'action sociale**, reposant sur le partage de la responsabilité financière des indus et rappels, permettant une non-reprise intégrale des trop perçus.

## **1.2. Inciter les pourvoyeurs de droits et services à l'effectivité de ce qu'ils proposent**

Le renversement de la charge de la réussite des politiques de solidarité s'opèrera si et seulement si les organismes pourvoyeurs de droits sont incités et intéressés à contribuer à ce changement de paradigme. Aujourd'hui, la plupart de ces organismes (type CAF, CPAM, CARSAT, Pôle Emploi, Missions Locales, collectivités locales...) suivent des obligations de moyens, relatifs aux nombres d'agents et salariés mobilisés, aux ratios de dossiers traités, à des enveloppes budgétaires disponibles, etc.

Demain, nous proposons de basculer dans une logique d'obligation de résultats, en faisant du juste recours aux droits un objectif central, mesurable, mesuré et emportant des conséquences en termes de gestion pour les pourvoyeurs de droits et services.

### **Proposition n°6 : lancer un plan national de définition d'indicateurs d'effectivité des droits, associés à des objectifs quantifiables et des mesures d'incitation**

Ce plan devra se décliner selon les axes suivants :

- **La mobilisation d'un fonds de recherche et d'étude** sur l'accès aux droits, aux soins et aux services, positionné aux niveaux des instituts ministériels (DREES, DARES), en partenariat avec les équipes de recherche spécialisées sur la question du non-recours. Ce fonds aura pour mission de produire la connaissance indispensable à la définition d'indicateurs pertinents, en partenariat avec les organismes pourvoyeurs de droits.
- **L'intégration d'indicateurs et de baromètres de recours aux droits pour les organismes dépendant directement de l'État ou faisant l'objet d'une contractualisation** avec l'État : caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, missions locales. À retenir, comme base de travail, l'exemple des Plates-formes d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS) portées par les CPAM, couplées à des outils de mesure du non-recours.

- **La définition, en lien avec ces indicateurs, d'objectifs de progression** du recours à chaque droit concerné (y compris les soins et services), dans le cadre de dynamiques pluriannuelles.
- Associée à ces indicateurs et ces objectifs, **l'intégration pour ces organismes de mesures incitatives** au respect des objectifs fixés initialement :
  - système de bonus / malus sur les enveloppes de crédits non reconductibles ;
  - capacité donnée à des représentants de citoyens d'ester en justice si des dispositions considérées comme réglementaires ne sont pas appliquées.
- **L'ouverture d'un espace de négociation avec les collectivités territoriales** en vue d'intégrer le même type de démarche (production de connaissance, définition d'indicateurs, objectifs, incitations de type bonus / malus financiers) dans les contractualisations existantes et à venir avec l'État (cf. les nouveaux contrats prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques<sup>3</sup>). À noter que la loi d'adaptation de la société au vieillissement a ouvert la voie : elle stipule que si un département n'instruit pas une demande d'APA dans les deux mois, il est tenu de payer le montant plafond de la prestation. Comme vu ci-dessus, les objectifs relatifs à l'accès à la domiciliation devront avoir un caractère prioritaire. Et comme on le verra plus bas, les enjeux d'inconditionnalité et de qualité de l'accueil pourront être également mis en tête de liste, dans le cadre des négociations avec les Conseils départementaux.

*Remarque : la discussion avec les départements et territoires d'Outre-Mer devra faire l'objet d'une attention particulière, liée à des problématiques locales spécifiques en termes d'accès aux droits (exemple de la scolarisation à Mayotte).*

- **La mobilisation de comités de participation déjà en place sur les territoires** (type conseils citoyens) pour suivre des progrès du recours aux droits, composés de représentants des institutions, des associations et des citoyens concernés eux-mêmes, de façon à veiller en continu à la pertinence des indicateurs, objectifs et moyens mis en place. Ces comités pourront avoir accès aux circulaires qui précisent l'interprétation opérationnelle des textes législatifs et réglementaires pour les caisses et organismes de protection sociale.
- **Enfin, l'attribution de labels** distinguant la qualité particulière d'un territoire en matière de lutte contre la pauvreté pourrait être proposée, sur la base d'indicateurs composites tels que ceux développés en Wallonie.

---

<sup>3</sup> L'État va contractualiser avec les Collectivités les plus importantes, pour encadrer sur 5 ans l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2%. Quelques critères définissent déjà des possibilités d'étendre ce taux en fonction des situations territoriales.

## **2. LE DROIT À UN ACCUEIL DE QUALITE POUR TOUS**

L'accès aux droits ne peut se résumer à une mécanique administrative, ni les politiques de solidarité à l'accès à des droits « payables ». Parce que les processus de paupérisation et de précarisation sont synonymes de phénomènes de désaffiliation sociale, notre groupe estime qu'il est du devoir de la puissance publique de proposer à tous ceux qui en ont besoin des services d'accueil et d'accompagnement de qualité. Quiconque ne bénéficie pas de réseaux privés de soutien suffisants, notamment quand il traverse une épreuve de vie (choix d'orientation, transition professionnelle, maladie, rupture familiale...) doit pouvoir trouver en la collectivité un soutien inconditionnel et adapté.

Cet objectif d'une inclusion de tous pose comme une évidence que la société a besoin de tous ses membres pour avancer, de leur capacité d'action et de leur créativité. Permettre à chacun de garder ou retrouver une place adéquate et émancipatrice dans notre monde commun, c'est multiplier les chances d'en faire un espace d'épanouissement pour tout le monde.

### **Proposition n°7 : systématiser l'appel aux citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques**

Il s'agit, en particulier, d'intégrer des usagers autonomes dans les instances qui les concernent : conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, de Pôle Emploi, des missions locales, des centres communaux d'action sociale, etc., en définitive de tous les organismes concourant à la solidarité publique, de façon à accroître leur efficacité tout en « reconnectant » les citoyens à l'action publique.

Cette dynamique d'inclusion active ne peut se concevoir qu'en misant sur la qualité des points de contact avec les populations marginalisées par leurs difficultés d'ordre social, et donc de l'accueil qui leur est proposé.

#### **2.1. Penser l'accueil social comme un espace de travail global sur chaque territoire**

Les travaux du groupe ont permis de revenir sur l'ensemble des difficultés que rencontrent les personnes en quête d'un interlocuteur fiable et disponible : confusion entre les compétences des uns et des autres, errance d'un lieu ou d'un interlocuteur à un autre, délais interminables entre deux points de rencontre, redondances et répétitions des démarches (notamment des récits des difficultés traversées), ou à l'inverse vide territorial sur tel ou tel enjeu.

En premier lieu, le groupe estime que la notion de « guichet unique » est désormais à proscrire, en ce sens qu'elle tendrait à faire croire qu'un seul organisme peut triompher à lui seul de l'ensemble des situations de pauvreté et de précarité, sans compter la dimension essentiellement statique du guichet, qui se révèle insuffisante. À l'inverse, l'approche par

réseau territorial nous paraît prometteuse, car elle permet de proposer une réponse systémique aux difficultés sociales qui se présentent, une réponse intégrant la complexité des situations individuelles tout en visant la cohérence d'ensemble. Nous proposons ainsi un espace de travail pensé dans sa globalité.

Pour ce faire, le groupe suggère de s'inscrire dans la continuité des États généraux du travail social, qui ont conduit à la mise en œuvre du « Premier accueil social inconditionnel de proximité<sup>4</sup> », lancé par voie de circulaire (juillet 2016), associée à un guide d'appui conçu avec l'ANDASS (janvier 2017).

### **Proposition n°8 : poursuivre la structuration des réseaux d'accueil territoriaux, pensés dans leur globalité et inscrits dans des schémas pluriannuels<sup>5</sup>**

Ces schémas devront systématiquement proposer :

- **Une vision complète des points de contact, intégrant les plus sociaux jusqu'aux plus indirects.** L'accueil efficace des personnes en difficulté tient d'une gageure : renouer le contact avec les « invisibles », qui peinent à se manifester, et déclencher avec eux des parcours d'émancipation. Cela suppose bien sûr de rendre visibles et accessibles en proximité les accueils sociaux classiques (tissu associatif, polyvalences des Département, CCAS, CAF, centres sociaux, MSAP...), mais aussi de s'appuyer sur des acteurs qui ne sont pas directement identifiés comme des portes d'entrée sociale mais s'avèrent au quotidien de fréquents récepteurs de difficultés, tout autant que des interlocuteurs de confiance. On pense ici au monde du soin (centres de santé, PMI, médecins généralistes, CPEF, MDA...), de l'éducation (Éducation Nationale, éducation populaire, centres sociaux...), de la justice (avocats), des loisirs et de la culture (MJC, médiathèques...), par nature non stigmatisants et pouvant servir de « prétextes » à une accroche sociale. À la fois volontaires et démunis face aux enjeux qui se manifestent à eux, ces interlocuteurs doivent trouver leur juste place dans les réseaux (cf. ci-dessous, les questions d'information, formation et posture).

*À noter que cette vision des points de contact pourra faire l'objet de plates-formes web locales, pour que l'ensemble des acteurs puissent disposer d'une information en permanence complète et à jour (à titre d'exemple, voir [solidarites-grenoble.fr](http://solidarites-grenoble.fr)). Des formations croisées entre acteurs pourront également être organisées.*

---

<sup>4</sup> « Le premier accueil social inconditionnel de proximité a pour objectif de garantir à toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent ».

<sup>5</sup> Qui seront à articuler avec les futurs **schémas d'accessibilité aux services publics**.

- **Un équilibre entre les accueils physiques statiques, les points de contact mobiles et les plates-formes virtuelles.** Les réseaux territoriaux d'accueil doivent viser tout à la fois le maintien d'accueils physiques stables ouverts à des horaires adaptés (notamment dans les zones de désertification rurale ou en quartiers politique de la ville), les plateaux téléphoniques (type numéros verts sociaux), le développement de dispositifs mobiles (type « bus des droits », maraudes pluridisciplinaires et juridiques, RAM et PMI itinérants...), et le déploiement de plates-formes en ligne.
- **Un équilibre entre polyvalence et spécialisation dans les accueils sociaux.** Le groupe de travail a tenu à souligner la délicatesse de la position du « premier accueillant » dans un espace social. Il doit d'abord être en capacité d'identifier, sans biais de spécialisation, la nature du besoin de la personne en face de lui. Il doit ensuite opter soit pour une réponse immédiate (information, accès à un droit), soit pour le déclenchement d'un entretien plus long, associé au démarrage éventuel d'un accompagnement spécialisé, mené par l'institution qu'il représente ou par un partenaire... si possible à proximité. C'est la raison pour laquelle nous préconisons des accueils « hybrides », regroupant diverses spécialités sans chercher à tout mutualiser (le travers du guichet unique consistant justement à placer les accueillants dans la position impossible de devoir tout connaître sur tout).

*Remarque : l'organisation de ces accueils pourra utilement être conçue selon une approche « design »<sup>6</sup>, fondée sur des tests de parcours d'accueil en situation réelle, jusqu'à trouver la formule optimale.*

- **Le respect du principe « Racontez-le nous une fois ».** Que l'accompagnement déclenché suite à un accueil social se fasse sur place ou chez un partenaire (après orientation), nous insistons sur l'importance, en matière de lutte contre le non-recours, de garantir aux personnes en situation de précarité une limitation drastique des exposés de leur situation. Cela suppose une bonne coordination entre acteurs, et notamment des orientations au plus juste à la suite du premier contact, en visant pour les publics concernés à ne pas avoir à pousser plus de deux portes. L'application de ce principe peut également être facilitée par les échanges de données entre les organismes, ainsi que par la mise en place de « référents croisés » au sein des organismes concourant à l'accès aux droits, y compris les associations, pour des dialogues plus directs et efficaces. Ainsi, la mise en place de référents « pros » dans les CPAM, disponibles notamment pour les agents des CCAS, doit pouvoir être généralisée. Les Restos du Cœur développent également ce type de partenariats avec les institutions locales.
- **Un équilibre entre les approches individuelles et collectives.** Du point de vue de l'utilisateur, cela signifie un panachage entre rencontres avec un interlocuteur de confiance (type référent de parcours) et séquences collectives, permettant de se positionner parmi ses pairs, en particulier en démarrage de parcours (exemple des

---

<sup>6</sup> Voir sur ce point les méthodes développées, entre autres, par la « 27<sup>ème</sup> Région ».



sas dans la Garantie Jeune). Du point de vue de l'accueillant et potentiel accompagnant, cela signifie avoir la possibilité de sortir du face-à-face isolé avec la personne accueillie ou accompagnée, quand la complexité de la problématique franchit un certain seuil, pour se tourner vers différentes formes de collégialité. À ce titre, **de multiples expériences de commissions partenariales locales** peuvent constituer des sources d'inspiration, traitant des cas les plus épineux qui se présentent sur des enjeux de santé mentale, de perte d'autonomie (dispositif MAIA), de prise en charge des mineurs en voie de marginalisation, des familles habitant en bidonvilles...

Si l'initiative du « premier accueil social inconditionnel de proximité » est saluée par l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité, nombreux sont ceux qui soulignent les limites de sa mise en œuvre : mobilisations à géométrie variable des Conseils Départementaux, absence d'objectifs partagés et de moyens supplémentaires... Avec pour conséquence le non-respect du principe d'inconditionnalité pour un certain nombre de publics. À titre d'exemple, les citoyens sans domicile stable, quand ils ne sont pas allocataires du RSA, peuvent être renvoyés des Conseils départementaux vers les services de l'État, et finalement laissés sans soutien social. Ces limites nous paraissent en partie liées à l'absence d'obligation réglementaire.

### **Proposition n°9 : inscrire dans la loi le caractère obligatoire des schémas d'accueil territoriaux, associé aux principes d'inconditionnalité et de non-abandon**

Par inconditionnalité de l'accueil, nous entendons l'obtention d'un rendez-vous au sein d'un service d'accueil par toute personne en faisant la demande, quel que soit son statut, dans des délais raisonnables. Par non-abandon des personnes, nous entendons l'impératif de suivi des parcours, dès le moment où un premier contact a été pris et jusqu'à la résolution des problèmes à traiter. Dans l'esprit du « renversement de la charge de la réussite », **nous préconisons que ces deux principes (inconditionnalité et non-abandon) fassent l'objet d'indicateurs de suivi**, associés à des objectifs à atteindre et des mécanismes incitatifs pour les atteindre (de type bonus / malus financier), le tout intégré dans les schémas territoriaux. Parmi les indicateurs imaginés : la mesure de la compréhension de ce qui leur est dit et proposé par les personnes accueillies, le degré de satisfaction quant à l'accompagnement proposé, la « non-errance » institutionnelle (nombre de contacts avant l'ouverture d'un droit), l'effectivité du « Racontez-le nous une fois », les délais d'ouverture d'un droit et entre les différentes étapes du parcours, etc. Enfin, à l'instar de ce qui est fait en Wallonie, **il nous semble essentiel que soient désignés des « chefs de projet » locaux pour animer la conception et la mise en œuvre de ces schémas.**

## 2.2. Poursuivre la refondation de l'intervention sociale

Plus d'un million d'intervenants sociaux, aux métiers très divers (depuis les éducateurs de jeunes enfants jusqu'aux auxiliaires de vie sociale, en passant par les assistants sociaux et les conseillers en économie sociale et familiale), œuvrent aujourd'hui en France aux côtés des personnes en difficulté. Leurs conditions d'exercice sont souvent peu confortables, avec un fort déficit de reconnaissance : rémunérations modestes, stéréotypes négatifs, temps partiel et horaires décalés subis. D'une façon générale, notre groupe préconise de miser sur leur créativité et leur engagement pour mettre en œuvre les principes et les actions proposées ici, en allant notamment au bout des réformes arbitrées dans le cadre des États Généraux du Travail Social.

### Proposition n°10 : développer la formation initiale et continue relative à la lutte contre le non-recours aux droits

Cette formation sera fondée à la fois sur un **socle de connaissances de base des droits** existants, et au moins autant sur **la posture de confiance** à adopter face à aux personnes en situation de vulnérabilité. Pour nous, ce type de formations pourra faire l'objet d'enseignements fondamentaux dans les filières sociales (incluant celles des cadres), mais aussi de modules à proposer dans les filières des relais fréquents de l'intervention sociale, professionnels de l'accueil administratif (en préfecture et en mairie notamment), du soin, de l'éducation... Ces formations pourront utilement être proposées sous la forme de « co-formations » avec des personnes en situation de précarité, en misant sur leurs savoirs expérientiels. Enfin, elles pourront également être déclinées dans l'univers du bénévolat associatif.

*Remarque : comme indiqué ci-dessus, les approches de type « design de politiques publiques » nous paraissent de nature à renouveler de façon constructive l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de solidarité, au plus près des besoins des personnes concernées, en faisant appel à la créativité de l'ensemble des parties prenantes, dont les citoyens, et en limitant les risques de contre-sens à large échelle, via les expérimentations. La formation des professionnels du social à ces méthodes, à commencer par les agents du service public, nous semble à promouvoir.*

### Proposition n°11 : déployer les métiers de la médiation :

- **Changer d'échelle en matière de recours au travail pair**, qui, à travers de multiples expériences (dans le champ de la santé notamment, ou sur les questions d'adolescence, comme on le verra plus loin), a fait la preuve de sa pertinence par le lien de confiance qu'il permet de nouer avec des « invisibles ».
- **Valoriser le métier d'écrivain public** et lancer une vaste politique de recrutement dans les organismes publics ou subventionnés (CCAS, centres sociaux...).

- **Lancer, en complément du développement de l'apprentissage du français (facteur d'émancipation et d'autonomie), une politique de mise à disposition d'interprètes** dans les lieux d'accueil social, ou par voie de plate-forme téléphonique, en misant sur des mutualisations locales, pour enfin contenir les difficultés d'accès aux droits liées à la barrière de la langue.

*Remarque : le groupe préconise également d'encourager toutes les formes de solidarité citoyenne (entraide civile, parrainage, pair-aidance, aidants familiaux...), en permettant notamment que les temps consacrés à ces activités soient valorisés dans le cadre du Compte Personnel d'Activité, au même titre que celles déjà inscrites dans le Compte d'Engagement Citoyen (service civique, réserves militaire et civile...).*

### **Réel, virtuel : quel équilibre dans l'intervention sociale ?**

La dématérialisation des démarches administratives constitue à l'évidence un casse-tête. Tous les acteurs consultés s'accordent à la fois sur les opportunités qu'elle représente : disponibilité, réactivité, simplicité, adaptabilité, voire convivialité via des espaces virtuels de co-construction ; mais aussi sur les risques qu'elle comporte, à savoir de nouvelles formes d'exclusion touchant des publics exposés tout à la fois au sous-équipement (ou mal-équipement), à des difficultés de maîtrise des outils virtuels et à la nécessité d'une multitude de contacts avec les organismes sociaux, qui les renvoient constamment à la barrière du numérique. Sortir par le haut de ce casse-tête constitue l'un des défis majeurs de l'intervention sociale de demain.

### **Proposition n°12 : inscrire l'accueil virtuel dans l'espace de travail global de l'accueil social**

Cette vision intégrée, faisant du numérique un moyen et non une fin, devra se décliner à travers :

- **Le déploiement d'une stratégie d'accueil multicanal** (cf. proposition n°8), appuyée entre autres sur des accueils « physico-numériques », ce qui signifie concrètement le maintien sur le terrain de lieux d'accueil physiques, pour toutes les institutions, lieux pouvant servir de porte d'entrée vers le virtuel, avec un accompagnement adapté.
- **L'amélioration des infrastructures en zones isolées et de l'équipement des personnes en situation de précarité**, afin de lutter contre les freins matériels à l'accès aux services dématérialisés.
- **La poursuite des efforts de formation au numérique, tant pour les usagers que pour les intervenants sociaux.** Côté intervenants, cela passe par la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, grâce au déblocage de financements par les

conseils régionaux, ainsi que par le développement d'une qualification de médiateur du numérique. Côté usagers, cela passe par la généralisation des propositions d'acquisition de compétences numériques, y compris dans les lieux d'hébergement, à l'intention de l'ensemble des publics, sans discrimination.

*Remarque : le groupe de travail rappelle que, selon plusieurs études, les compétences en matière de maniement des réseaux sociaux, notamment chez les jeunes, ne présagent pas d'un savoir-faire particulier en matière d'accès aux droits via le numérique, mais au mieux d'une appétence pour l'outil sur laquelle on peut capitaliser.*

### **Focus sur les enjeux particuliers des situations les plus préoccupantes**

#### **Proposition n°13 : identifier et responsabiliser les acteurs ayant la charge des publics dans les « moments de bascule »**

Dans le cadre de l'espace de travail global que doit constituer l'accueil social sur un territoire, nous proposons de prioriser la prise en charge des personnes qui traversent des périodes de transition particulièrement sensibles : sorties de scolarité précoces, fins de prise en charge ASE, sorties d'institutions de santé et santé mentale, sorties d'incarcération, recherches d'alternatives à la prostitution, etc. Concrètement, nous préconisons que les schémas territoriaux de l'accueil définissent systématiquement une typologie de publics concernés par ces moments de bascule et désignent formellement les acteurs à qui l'on demande de veiller pour eux au respect des principes d'inconditionnalité et de non-abandon, avec les mécanismes incitatifs associés. Ainsi, les institutions concernées doivent être mises en responsabilité de construire, en amont des sorties de dispositifs (ASE, PJJ, ITEP...), des partenariats efficaces et engageants, qui mobilisent tous les acteurs du territoire afin de limiter les ruptures et garantir la continuité des accompagnements.

*Remarque : le groupe souligne que les événements liés au terrorisme et aux catastrophes naturelles entraînent de nouveaux risques de « basculements instantanés » dans la précarité, s'ils ne sont pas pris en charge de manière coordonnée, dans une optique d'accès aux droits. Les exemples du Bataclan (situations de veuvage) et de l'ouragan Irma sont significatifs.*

#### **Proposition n°14 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les familles monoparentales**

De la même manière, les familles monoparentales, surexposées au risque de précarité (temps partiel subi, multi-emplois, déplacements fréquents, horaires décalés...) et souvent réticentes à l'idée d'appeler à l'aide, doivent faire l'objet d'une attention particulière au sein de l'espace de travail global de l'accueil social, selon la déclinaison suivante :

- **Garantir le socle des droits fondamentaux pour les familles monoparentales précaires** : le droit à un logement décent (via l'effectivité du DALO et le développement d'un système de garantie publique des loyers) ; le droit à l'accès à des modes de garde adaptés (via notamment les crèches à vocation d'insertion professionnelle, les horaires atypiques, la priorisation des familles précaires) ; le droit au soutien à la scolarité (accès systématique à la cantine, renforcement des RASED).
- **Miser sur des « tiers de confiance » pour toucher les familles monoparentales**, en allant vers elles à travers le développement du travail pair, notamment sur les enjeux de parentalité, de santé et de rapport à la scolarité de leurs enfants. Dans le même esprit, la relance du dispositif « adultes relais » nous semblent pertinente, ainsi que la valorisation des aidants familiaux (à l'instar de ce qui se développe dans le soutien aux personnes dépendantes).
- **Utiliser de façon atypique les espaces fréquentés par les enfants**, pour passer outre les effets de stigmatisation de l'action sociale, en ouvrant par exemple les crèches et les écoles primaires le samedi, et en y proposant des activités « prétextes » au déclenchement d'un processus de soutien. Ce type d'accueil atypique pourra pertinemment être testé selon une approche « design » (micro-expérimentations avec les personnes concernées, avant éventuel déploiement). Sur ce point, un lien avec la récente mission Orsenna sur les bibliothèques pourrait être fait.
- **Mettre en place des instances partenariales pour traiter les cas les plus complexes**, notamment quand la complexité relève d'une problématique judiciaire, autour des enjeux d'obligation alimentaire, dans son articulation avec l'octroi de l'Allocation de Soutien Familial. Le pacte noué à Paris entre la CAF et l'administration judiciaire peut à ce titre servir d'exemple, dans une logique d'accélération des démarches, d'accès à un appui juridictionnel et de mise en place de solutions transitoires adaptées.
- **Offrir aux parents isolés la possibilité de « ne pas consacrer toute sa vie à ses enfants »**, ce qui suppose une réflexion sur les modes de garde disponibles à proximité, sur les horaires d'ouverture des accueils administratifs comme des espaces de socialisation et de loisirs (piscines, bibliothèques...), ainsi que sur la notion de « droit au répit », ou encore sur l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle. Le groupe suggère ainsi d'associer des représentants de branches professionnelles, d'employeurs et des organisations syndicales à des groupes de travail locaux sur la question, y compris dans le monde de l'emploi à domicile et dans le monde agricole (des expériences sont menées par la MSA).
- **Généraliser la possibilité de venir avec ses enfants dans les organismes à vocation sociale** (CAF, Conseils départementaux, CCAS...), à l'instar des normes d'accessibilité rendues obligatoires : salles d'attentes conviviales, espaces ludiques.

*Remarque : certains couples de parents se retrouvent en effet séparés du fait de logiques institutionnelles, quand par exemple des femmes fragiles sont orientées en centres maternels alors qu'il y a un projet de vie avec le père. C'est pourquoi nous préconisons un soutien au*

développement des centres parentaux<sup>7</sup>, inscrits depuis 2016 dans le CASF. Ces séparations forcées peuvent également être liées aux difficultés d'accès au droit à l'hébergement pour les étrangers (cf. ci-dessous), avec une multiplication des prises en charge des femmes avec enfants, sans les conjoints.

### **Proposition n°15 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les personnes migrantes nouvellement arrivées :**

- **Le droit à la domiciliation et aux droits qui en découlent, tels que prévus par les textes.** À titre d'exemple, les attestations d'élection de domicile en cours de validité doivent être acceptées comme justificatif de domicile dans le cadre des démarches préfectorales de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour.
- **La promotion d'un socle de droits fondamentaux pour les demandeurs d'asile,** incluant notamment les points suivants : 1/ Une humanisation de l'accueil dans les services de l'État (délais raisonnables, files d'attente contenues, conditions adaptées à la présence d'enfants...) ; 2/ L'inconditionnalité d'un hébergement décent, associé à un suivi social et sans remise à la rue ; 3/ Le droit à la santé, à la scolarisation et au travail dans des conditions à définir par la loi ; 4/ L'apprentissage de la langue française.

*Remarque : dans l'attente de leur résorption, il paraît également essentiel de garantir les droits fondamentaux des habitants des bidonvilles, notamment en termes d'accès à l'école primaire et au collège pour les enfants, avec les enjeux de médiation et d'apprentissage du français associés.*

- **L'obtention automatique de récépissés lors des demandes du renouvellement d'un titre de séjour,** dans l'attente du traitement du dossier, en conformité avec le droit français.
- **L'intégration de l'Aide Médicale d'État (AME) dans le régime général de l'assurance maladie,** selon des modalités à préciser. Cette intégration vise à pallier le déficit d'accès aux soins de l'AME – difficultés de mise en place pour les bénéficiaires et de prise en charge pour les médecins qui éprouvent des difficultés à être rémunérés. Elle facilitera ainsi l'accès aux soins pour les publics concernés (simplification administrative, fin de la stigmatisation, accès à la CMU-C), et sera bénéfique à la population en général : prévention des épidémies, économies sur les soins hospitaliers, grâce à des prises en charge précoces.

---

<sup>7</sup> Le centre parental est un établissement (ou un service) qui accueille au titre de la protection de l'enfance, l'enfant né ou à naître (au plus tôt au cours de la grossesse) avec ses deux parents qui ont le projet de l'élever ensemble.

- **Le droit à un accès équitable à la justice**, notamment pour les Mineurs Non-Accompagnés (MNA), à travers l'octroi automatique de l'aide juridictionnelle lors de leur demande d'une mesure de protection de l'enfance.

*NB : un point a été débattu dans le groupe, sans faire consensus. Il s'agit de l'étude au cas par cas de la régularisation des familles qui ne sont pas éloignées, dès lors qu'elles justifient, via notamment la scolarisation des enfants, une présence sur le territoire français depuis plus de deux ans.*

Enfin, le groupe de travail a rappelé à plusieurs reprises à quel point les enfants pouvaient éprouver des difficultés spécifiques dans l'accès à leurs droits, en particulier ceux qui n'ont pas la ressource que constitue la famille (mineurs non accompagnés, sortants d'ASE...). C'est pour eux, en premier lieu, que la puissance publique doit garantir la possibilité d'un accueil et d'un accompagnement de qualité. Cet enjeu sera abordé dans le chapitre suivant, autour de la question des adolescents.

### 3. LE DROIT DES ADOLESCENTS A UNE VIE EPANOUIE

En ouvrant les travaux du groupe, nous nous sommes interrogés sur les publics les plus exposés aux difficultés d'accès aux droits et aux services, et plus globalement au risque de décrochage social. Il nous est apparu que les adolescents en faisaient partie<sup>8</sup>, sans pour autant faire l'objet d'une attention particulière, a contrario des petits enfants et des jeunes adultes. **Une approche politique globale de l'adolescence**, en particulier de celle qui est confrontée à des difficultés d'isolement, de vide d'activité et de différentes formes de souffrance, fait défaut à ce jour.

Les difficultés vécues par un nombre significatif d'adolescents sont perçues et appréhendées par toutes les familles. Elles se manifestent tout particulièrement dans les espaces marginalisés de la République (quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, zones rurales isolées, Outre-Mer). Le temps de l'adolescence, où l'on aspire à la fois à s'autonomiser du cercle familial<sup>9</sup> et à retrouver d'autres formes d'affiliation collective, expose en effet à deux risques importants. Le premier : s'enfoncer dans une solitude sans limite, synonyme de perte de confiance, à la fois en soi, en autrui et en l'avenir<sup>10</sup>, pouvant déboucher sur des formes d'auto-exclusion, sinon de mise en danger. Le second : se retrouver sous l'emprise de tiers inadaptés, entraînant les jeunes concernés dans une socialité fondée sur la défiance, voire la violence, à l'antithèse du désir d'être pleinement au monde qu'éprouvent la plupart des adolescents.

C'est à partir de ce désir fondamental de vie en commun des adolescents que nous proposons d'imaginer un positionnement de la puissance publique et de ses alliés comme une « force tierce » positive, un référent pluriel et constructif, identifié par les adolescents comme une source de propositions toujours disponible, positionnée à mi-chemin entre le rééquilibrage des déterminismes sociaux et l'appel à la capacité d'agir des enfants et des jeunes. On sait que les adolescents, y compris ceux qui paraissent en proie aux deux risques évoqués ci-dessus, sont réceptifs aux démarches collectives, sensibles aux questions d'injustice et apportent un regard, un esprit critique et des envies d'agir utiles pour notre société. Il est temps de s'adresser à eux. Il ne s'agit pas seulement d'une question de difficultés à résoudre ou de coûts à éviter : il en va de la qualité de leur présent, de leur avenir et du nôtre en général.

---

<sup>8</sup> Si notre cœur de cible se situe ici autour des 11-16 ans, nos propositions peuvent valoir pour des enfants plus jeunes et plus âgés.

<sup>9</sup> Cette volonté d'émancipation des parents s'est fortement manifestée dans la parole des jeunes accompagnés par la Fédération des centres sociaux et qui ont participé aux travaux du groupe.

<sup>10</sup> Sur ces enjeux à la croisée de la psychologie et de la sociologie, nous faisons ici implicitement référence, entre autres, aux travaux de Joëlle Bordet, ou encore de Jean Furtos.



## Proposition n°16 : organiser, 15 ans après celles de 2003, de nouvelles rencontres nationales de l'adolescence

Pour cette édition, qui rassemblerait à nouveau l'ensemble des acteurs concernés, à commencer par les adolescents eux-mêmes, les quatre principaux enjeux seraient les suivants :

- **Élaborer et prononcer un discours positif pour et sur l'adolescence de notre pays**, déconstruisant les stéréotypes (du manque d'ambition collective jusqu'à l'appétence pour la violence, en passant par l'obsession matérielle) et proposant une vision d'avenir qui les intègre. Que proposent les adultes comme projet pour un monde de demain qui donne envie d'y vivre ? Que proposent les adultes pour associer les adolescents à sa construction ? Ce changement de regard collectif nous semble fondamental.
- **Reconnaître les capacités d'imaginer, de savoir, d'agir et de transmettre des adolescents**. Pour créer un nouvel imaginaire collectif sur l'adolescence, nous proposons que ces rencontres soient l'occasion de proposer un « **renversement de la ressource** », en considérant que les adolescents ne sont pas simplement des enfants à éduquer, accompagner, soigner, sinon contrôler ; ils sont aussi des ressources à solliciter, des sources de connaissance, de créativité et d'action dans lesquelles puiser, pour le bénéfice d'autres adolescents comme de toute autre personne. À titre d'exemple, les expériences d'appel à des ressources adolescentes pour l'apprentissage du maniement des outils numériques, pour des personnes âgées par exemple, se révèlent d'une grande efficacité. Dans cet esprit, nous proposons de **mettre à contribution les adolescents et les jeunes en difficulté dans la définition et les conditions de mise en œuvre du futur service universel obligatoire**, associé à un renforcement du service civique actuel, fortement demandé par les 16-25 ans.
- **S'attaquer aux difficultés particulières d'accès aux droits et aux services pour les adolescents**, en travaillant notamment sur les phénomènes d'assignation à résidence (enclavement dans les zones urbaines sensibles et les zones rurales isolées, sans moyens matériels ni réseau relationnel pour en sortir), ainsi que sur les spécificités du statut de mineur associé à la représentation parentale (ou toute forme d'autorité s'y substituant), qui peuvent constituer des entraves à la formulation des demandes et à la réalisation des droits (comme au contraire les favoriser en cas de médiation positive). Il appartient ainsi à l'État de garantir pour tous les enfants d'être effectivement représentés légalement et de pouvoir être entendus dans les procédures qui les concernent.
- **Marquer un nouveau temps fort sur la question du « bien-être » des adolescents**, dans la lignée des mesures issues de la conférence de 2003 et sur la base du rapport remis au gouvernement en 2016 :

- **Accélérer la mise en œuvre du plan « Bien-être et santé des jeunes »** adopté en novembre 2016 (identification des souffrances, orientations, prévention, prises en charge précoces, réduction des inégalités), en s'appuyant sur le réseau des Maisons des Adolescents, ainsi que sur les Points Accueil et Écoute Jeunes (PAEJ), pour leur offrir un droit à une vie apaisée.

*Remarque : un regard particulier devra être porté sur les parcours de résilience des enfants confiés, qui dépendent de la prise en compte précoce de leurs besoins (notamment affectifs) et de leur participation aux projets qui les concernent.*

- **Établir un plan de relance des réseaux de soin locaux de santé mentale** (CMP, CMPP, plateaux techniques mobiles...), aujourd'hui en déshérence, sur la base d'objectifs de recours aux soins (comprenant une focale sur les adolescents et les jeunes), d'indicateurs de mesure de recours associés à ces objectifs, et de mécanismes incitatifs associés.
- **Opérer un focus sur l'équilibre « vie réelle / vie virtuelle »**, autour de la place qu'occupe aujourd'hui l'existence connectée dans celle des adolescents, via les outils numériques et les réseaux sociaux. À travailler en particulier : l'usage éclairé de ces outils, la lutte contre les violences virtuelles, les temps de déconnexion et le droit à l'oubli (effacement régulier des données personnelles). Sur ce dossier, l'appui sur les adolescents et les jeunes eux-mêmes, dans une logique de travail entre pairs, est à privilégier, y compris dans le détricotage des théories du complot (exemple du film « Le Complot Chat » réalisé par des lycéens).

C'est à l'échelon territorial que la démonstration devrait être faite, en termes de politique publique, de la pertinence d'une approche globale de la question adolescente, abordant tout à la fois les questions d'éducation, de rapport à la famille, à la société, à l'espace public, les problématiques de santé, de sécurité, ou encore de citoyenneté. Ou comment apporter des éléments tangibles à la nécessité de faire de la puissance publique et de ses alliés cette « force tierce » positive évoquée ci-dessus, disponible et allant à la rencontre des adolescents, en particulier les plus vulnérables, pour soutenir leur épanouissement présent et à venir, à partir de leurs propres aspirations, talents et capacités.

**Proposition n°17 : lancer d'ici début 2019, sur une dizaine de sites pilotes, une expérimentation de territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents »**

Ces expérimentations se fixeront collectivement des objectifs de qualité dans ce qui est proposé aux adolescents, pour l'ensemble des activités qui sont les leurs, et visant à compter en creux le moins possible d'adolescents isolés, désœuvrés ou en souffrance. Une expérimentation de cette nature devra intégrer les 4 éléments suivants :

- **1/ L'intégration des établissements de l'Éducation Nationale, ainsi que des établissements privés sous contrat, dans l'espace de travail global de l'accueil des adolescents.** Cet effort majeur d'ouverture des collèges et lycées aux dynamiques de réseaux partenariaux fait l'unanimité, dans une double logique d'accueil d'acteurs en leur sein et de projection des élèves et des adultes qui les entourent vers d'autres lieux. Les enjeux à travailler sur la base de ces réseaux construits avec l'Éducation Nationale :

- **La lutte contre la grande précarité à l'école<sup>11</sup>**, à travers la structuration des réseaux autour des Services Sociaux en Faveur des Élèves, le renforcement des places en internat, l'abondement des fonds sociaux et l'adaptabilité des bourses en fonction des moyens des familles (tests à mener en termes de réactivité et de montants), ou encore une meilleure coordination entre PMI et médecine scolaire.
- **Le rappel du droit existant donnant le dernier mot à la famille dans les choix d'orientation**, en redéfinissant les rôles de chacun et en acceptant que tous les parents ne soient pas égaux face à l'école et puissent bénéficier d'accompagnements différenciés afin de mieux inclure les familles.
- **Le droit à une orientation réversible** pour garantir une orientation au plus près des aspirations et capacités des adolescents, en testant des méthodes innovantes fondées sur des étapes collectives, sur l'évaluation des compétences et des vocations (type ADVP), sur le droit à l'erreur et au recommencement (via des passerelles entre filières), sur l'inscription de l'orientation dans le temps, en équilibrant employabilité et développement personnel, enfin sur le développement de réseaux d'adultes de confiance autour des adolescents (en particulier ceux qui n'en disposent pas de par leur famille).

*Remarque : depuis une trentaine d'années, des générations de jeunes sont confrontés à l'impossibilité de suivre les pas professionnels de leurs parents (notamment dans les anciens bassins industriels ou les zones rurales), ce qui constitue un choc majeur et un frein systémique à leur émancipation, barrière que beaucoup ne franchissent pas, continuant à s'inscrire dans des formations traditionnelles et les abandonnant en cours de route. Il y a là un effet de désaffiliation sociale à traiter précocement à travers l'évolution des méthodes d'orientation.*

- **Une utilisation des temps interstitiels (hors activités scolaires)** pour accueillir des partenaires (intervenants sociaux, éducateurs, acteurs du monde de la culture, de la citoyenneté, de la mobilité) ou pour envoyer des élèves à l'extérieur, dans les deux cas pour avancer sur des problématiques

---

<sup>11</sup> Voir sur ce point le rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire » de JP Delahaye, en 2015.

individuelles (sur les enjeux de mobilité par exemple) ou pour soutenir le développement de projets collectifs. À titre d'exemple : Emmaüs France a mis en place des accueils d'adolescents pendant leurs heures de colle, pour participer à des activités de solidarité.

- **La formation des professionnels de l'Éducation Nationale** aux enjeux contemporains de l'adolescence, ainsi que sur les postures d'accueil, d'écoute et d'orientation, jusqu'à leur mobilisation dans des instances de type commissions partenariales, comme celles portant sur les questions de santé mentale.
  - **La prise de responsabilités des élèves dans la vie de l'établissement**, depuis les enjeux éducatifs jusqu'à ceux de la vie en commun : test de « conseils de vie en établissement » pilotés par les adolescents, développement de la médiation entre pairs.
- **2/ L'accès universel à des activités émancipatrices dont les adolescents sont partie prenantes**, qu'elles soient liées à la culture, à l'expression artistique, aux sports, aux loisirs, à l'alimentation, à la découverte du monde, à la vie de la cité, etc., avec deux dimensions essentielles : la possibilité pour un adolescent de développer ses propres projets, et celle de le faire collectivement. Cet accès universel doit reposer sur :
- **Le financement renforcé du fonctionnement des associations** et acteurs de proximité, qui ont vu leurs moyens diminuer depuis une quinzaine d'année (État, Conseils départementaux et autres collectivités confondus), et encore récemment, via le contingentement des contrats aidés. À noter en particulier la situation critique de la prévention spécialisée dans de nombreux territoires.
  - **L'existence de lieux de créativité disponibles, adaptés et non-stigmatisants** sur le territoire, des « tiers lieux » (ni école, ni famille, ni univers médico-social) fondés sur un accueil ouvert (avec des horaires adaptés), sur des méthodes d'accueil et d'animation pointues et sur la mise à disposition de moyens matériels. Ces lieux doivent avoir en outre les moyens de se faire connaître sur le territoire. Notre groupe tient en outre à souligner que l'attractivité et la crédibilité de ces derniers reposent sur leur capacité à s'inscrire dans le temps (plusieurs années).

*Remarque : en accueillant un public souvent rétif à l'accueil et à l'accompagnement estampillés « social », ces lieux constituent également une ressource exceptionnelle de prises de contact et d'enclenchements de processus de soutien social. Ce décalage (qui rejoint l'idée d'activité « prétexte » évoquée plus haut) nous paraît porteur dans le travail avec les adolescents en difficulté.*

- **La capacité à aller vers les adolescents en situation d'isolement et/ou de désœuvrement..** Cette projection vers les adolescents doit s'appuyer sur des adultes de confiance, ce qui peut parfois signifier qu'ils apparaissent « sans mandat » particulier (ni intervenant social, ni élu local), ou sous une étiquette décalée (artiste, sportif...), sans bien sûr exclure les éducateurs. Elle peut également passer par la mobilisation de pairs, et s'effectuer à la fois dans le monde réel (aux abords des lieux d'habitation, dans les collèges et lycées) et sur l'espace virtuel.
- **3/ Le déploiement des capacités citoyennes des adolescents,** à travers différents axes structurants :
  - **L'information sur leurs droits et les façons d'y accéder,** en misant en premier lieu sur la diffusion d'informations dans les collèges et lycées, ainsi que par voie numérique. À noter sur ce point que les jeunes ayant participé au groupe de travail ont souligné l'absence de convivialité de la plupart des sites institutionnels, où la navigation devrait se faire de façon plus intuitive (via des profils type par exemple). À souligner également l'importance de l'accès au droit, au singulier, pour les adolescents, en mobilisant l'institution judiciaire.
  - **L'élaboration méthodique d'un droit à l'expression citoyenne,** qui commencerait par l'apprentissage de la prise de parole en public (de façon à savoir exprimer et transmettre), dans des lieux de créativité tels que présentés plus haut, jusqu'à l'intégration d'adolescents dans des lieux de co-construction des politiques publiques (conseils citoyens et de quartier, commissions et groupes de travail thématiques, dialogue avec des élus...). Cette coalition passe également par la création d'espaces de discussion, de dialogue et de rencontres associant toutes les parties prenantes.

*Remarque : les jeunes ayant participé au GT relayent l'impression partagée par les adolescents qu'il leur revient toujours de « faire les démarches pour être écoutés », et que cette écoute, quand elle survient, a tendance à « entrer par une oreille et sortir par une autre ». Cette double question du recours volontariste à la créativité des citoyens (ici des plus jeunes), et de l'effectivité de l'impact de ce recours, s'avère fondamentale pour la pérennité de l'engagement des personnes qui tentent l'expérience de participer. Elle dépend essentiellement des volontés politiques locales.*

- **Le développement de projets collectifs en lien avec les questions de citoyenneté :** fraternité, respect, lutte contre les discriminations et les violences, égalité femmes / hommes, laïcité, dialogue interculturel, rapports familiaux et entre générations, occupation de l'espace public (en particulier par les jeunes filles), découverte des institutions. À noter sur ce point l'existence d'un fonds atypique disposant de moyens à distribuer pour des projets : le « Fonds du 11 janvier ».

- **4/ Enfin, une méthode d'expérimentation rigoureuse pour ces territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents »**, fondée sur des principes éprouvés en matière d'expérimentation de politique publique :
  - **Des moyens financiers exceptionnels octroyés par l'État** pour l'ingénierie territoriale, et notamment pour le financement de postes d'animateurs de projet clairement identifiés et pérennes.
  - **L'appui sur une coalition locale** (possiblement déjà existante, type Conseil local de santé), comprenant au moins des représentants des adolescents, des parents, de l'Éducation Nationale, de l'éducation populaire, du monde associatif, des Maisons des Adolescents, des PAEJ, de la santé, de la justice, de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des élus et des représentants du monde du travail (employeurs, OS).
  - **Une attention spécifique portée aux populations particulièrement exposées aux risques de désaffiliation sociale** : jeunes sous main de justice, mineurs non accompagnés, jeunes allophones, adolescents des bidonvilles, enfants relevant de l'ASE.
  - **La fixation d'objectifs de réussite mesurables**, associée à un protocole d'évaluation rigoureux, permettant de vérifier la réussite de l'expérimentation dans ses différents domaines, à l'aune notamment de ce qu'elle produit pour les adolescents les plus éloignés de tout, les plus en difficulté.
  - **Enfin, un engagement à essayer l'expérimentation au niveau national en cas de succès.**

## Remerciements

Nous remercions chaleureusement les membres du groupe de travail, qui ont accepté le jeu d'une concertation rapide, dans des réunions au calendrier serré, pendant lesquelles nous avons avant tout misé sur notre capacité de dialogue et de créativité collective.

Un merci particulier à Hela Ghariani pour l'animation des ateliers « OpenFisca », ainsi qu'aux membres du groupe de travail qui y ont participé.

Nous remercions vivement les personnes reçues pendant les réunions du groupe pour en nourrir les débats :

- Diane Roman, professeure des Universités ;
- Carine Jansen, Directrice Interdépartementale de la Cohésion Sociale de Wallonie ;
- Alison Ober, Myriem Rahmouni, Nassim Kehili et Pierre Houbé, accompagnés par Karim Sekhaine, animateur au centre social de Floschviller (Moselle), représentants d'un groupe de 35 jeunes mobilisés par 8 centres sociaux, avec l'appui de Benjamin Pierron de la FCSF.

Nous remercions également les personnes auditionnées en parallèle des réunions du groupe : Maria Théron, Isabelle Bouyer et Elisabeth Verzat (ATD Quart-Monde) ; Gérard Cardella-Schoeffer, Guy Valette et Julien Bayou (autour du revenu de base) ; Marion Quach-Hong, Nathalie Godard et Jérôme Voiturier (autour des mesures concernant l'assurance maladie).

Nous remercions l'ensemble des contributeurs pour les éléments écrits qui ont nourri nos réflexions : l'ANDASS, l'équipe de l'ODENORE, le collectif ALERTE, l'ANMDA, l'association Aequitaz, la Direction de la cohésion sociale de Wallonie, le collectif inter-associatif sur les questions de santé, l'association ATD Quart Monde.

Enfin un grand merci à Fatma Drissi, Clément Cadoret, Benjamin Dourdy et Laurent Dufour pour leur aide constante et précieuse dans l'organisation, le déroulement et la capitalisation de ce travail de concertation.

## Annexe

### Annexe 1 : Composition du groupe de travail

#### *Présidents du groupe de travail*

- Matthieu Angotti, directeur du CCAS de Grenoble
- Aurore Bergé, députée des Yvelines

#### *Appui au groupe de travail*

- Clément Cadoret, inspection générale des affaires sociales, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
- Fatma Drissi, caisse d'allocations familiales de Paris
- Benjamin Dourdy, stagiaire, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

#### *Élus / collectivités territoriales*

- Martin Lévrier, sénateur des Yvelines
- Michèle Pillot, Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Marie-Automne Thépot, ville de Paris
- Fabien Tuleu, Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

#### *Associations*

- Nicole d'Anglejean, Apprentis d'Auteuil
- Alain Cantarutti, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- Patrick Cottin, Association nationale des maisons des adolescents
- Jean Deydier, Emmaüs Connect
- Gilles Ducassé, Emmaüs France
- Alexis Goursolas, Fédération des acteurs de la solidarité
- Thomas Ladreyt, Emmaüs France
- Pierre Edouard Magnan, Mouvement national des chômeurs et précaires
- Benjamin Pierron, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- Laurent Delbos, Forum Réfugiés
- Sabine Toupet, Convention de la prévention spécialisée de la ville de Paris
- Daniel Verger, Secours catholique
- Jean Deydier Emmaüs Connect

#### *Caisse nationale des allocations familiales*



- Cécile Chantel
- Nadia Kesteman

*Caisse centrale de la mutualité sociale agricole*

- Christine Dupuy

*Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

- Sébastien Frutieux
- Emilia Naly

*Défenseur des droits*

- Justine Baranger
- Sarah Bénichou

*Fondation Paris Habitat*

- Agnès El Majeri

*Observatoire des non-recours aux droits et services*

- Antoine Rode

*Administrations centrales*

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat

- Hela Ghariani

Direction générale de la cohésion sociale

- Pauline Berne
- Louis-Xavier Colas
- Marc Destenay
- Lucie Garcin
- François Gautier
- Dorothée Imbaud

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- Anne Devreese

**DÉLÉGATION  
INTERMINISTÉRIELLE  
À LA PRÉVENTION ET  
À LA LUTTE CONTRE  
LA PAUVRETÉ  
DES ENFANTS  
ET DES JEUNES**



<http://solidarites-sante.gouv.fr/strategie-pauvrete/>

 @Delegpauvrete

#StratégiePauvreté

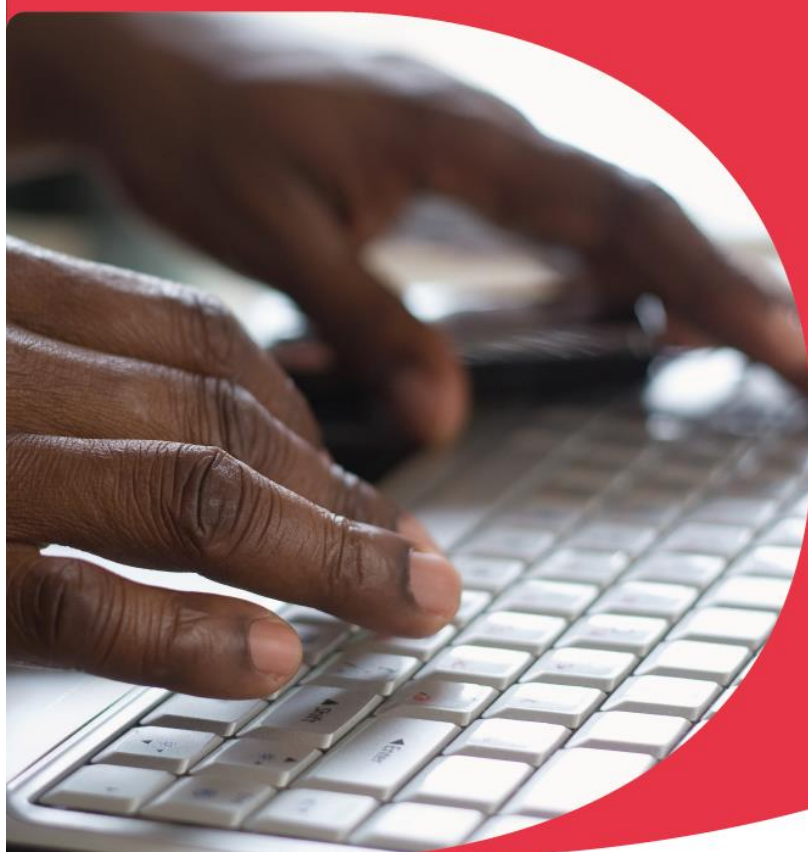


**Stratégie de prévention et de lutte  
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

**CONTRIBUTIONS**

**DU GROUPE DE TRAVAIL N°4**

**ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES  
LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS**



## Sommaire

Contribution n°1 : Association nationale de la Maison des Adolescents

Contribution n°2 : Marie-Paule Cols pour l'ANDASS

Contribution n°3 : Union nationale des associations familiales

Contribution n°4 : collectif Alerte

Contribution n°5 : Observatoire des non-recours aux droits et services



## NOTE « GROUPE N°4 »

### DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA PREVENTION ET A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DES ENFANTS ET DES JEUNES

« La précarité ne doit pas être confondue avec la pauvreté.

*La pauvreté, c'est avoir peu, et l'on sait qu'il peut y avoir des cultures de la pauvreté ; si le mépris social s'en mêle, cela modifie la donne mais non la définition. Le seuil de pauvreté varie selon les contextes et les cultures.*

*La précarité, c'est avoir peur : peur de perdre, mais de perdre quoi ?  
Nous verrons plus loin qu'il s'agit de la perte des « objets sociaux »<sup>1</sup>.*

#### Rappel de la commande :

Dans le cadre de la concertation menée par la Mission Interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, l'ANMDA souhaite apporter une contribution concernant la distinction à opérer entre les termes « précarité » et « pauvreté » ; en regard notamment de leurs incidences sur l'accès aux droits et la nécessité d'organiser des accompagnements différenciés.

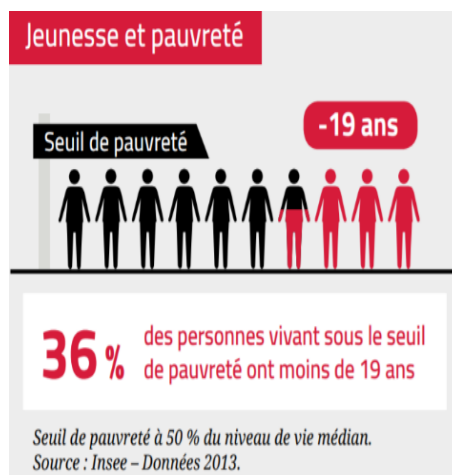
## I. Une définition relativement floue de la précarité :

### 1.1. La pauvreté se mesure, la précarité est subjective

Le terme « précarité », d'usage récent, était d'abord utilisé dans le champ des politiques publiques pour désigner une nouvelle forme de pauvreté : celle des travailleurs précaires, très différente de la pauvreté « traditionnelle » ou « grande pauvreté ». Mais au fil du temps, les deux notions seront souvent utilisées de façon confondue.

Néanmoins, un premier critère vient à les différencier : **la pauvreté se mesure tandis que la précarité est un ressenti subjectif** : « Sans réduire la pauvreté à des données purement objectives, disons-le, la pauvreté est mesurable et mesurée – comme l'évalue le taux de pauvreté au regard d'un niveau de vie –, pas la précarité. Cette dernière est éminemment subjective, elle est un sentiment qui ne recouvre pas forcément une réalité économique »<sup>2</sup>.

Ainsi, en 2015, **8,8 millions de personnes, soit 14,1% de la population vivant en France, disposaient pour vivre d'une somme inférieure au seuil de pauvreté** (1008€/mois une personne, 2116 €/mois pour un couple avec deux enfants)<sup>3</sup>. Le revenu médian des personnes pauvres s'élève à 805 €/mois.



<sup>1</sup> Furtos, Jean. « La précarité et ses effets sur la santé mentale », Le Carnet PSY, vol. 156, no. 7, 2011, pp. 29-34.

<sup>2</sup> Régis Pierret, « Qu'est-ce que la précarité ? », Socio, 2 - 2013, p.307-330.

**La pauvreté concerne un enfant sur cinq, soit trois millions.** Ainsi, 36% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté ont moins de 19 ans.

## 1.2. Des invariants consensuels dans la définition de la précarité

Même si toutes les définitions de la précarité ne se recouvrent pas, on note toutefois l'émergence d'invariants reconnus par un grand nombre d'acteurs :

- **La précarité est une notion subjective et donc relative ;**
- **La précarité est marquée par l'incertitude de pouvoir conserver ou récupérer une situation acceptable dans un avenir proche ;**
- **La précarité génère *a minima* : vulnérabilité, inquiétude et perte de confiance en soi et en l'avenir**
- **La santé n'est pas un déterminant de la précarité et l'inverse n'est pas vrai non plus.**
- **La précarité n'épargne aucune catégorie sociale ou presque.**

En 1992, un arrêté du Ministère des affaires sociales et de l'intégration et du Ministère de la santé et de l'action humanitaire, proposait une définition officielle des catégories de personnes qui sont en situation de précarité : « **chômeurs, bénéficiaires du RMI, titulaires d'un contrat emploi solidarité, personnes sans domicile fixe, jeunes âgés de 16 à 25 ans exclus du milieu scolaire et engagés dans un processus d'insertion professionnelle**<sup>4</sup> ». Cette définition semble toutefois avoir aujourd'hui beaucoup évolué.

Et l'Académie nationale de médecine, en 2017, a pu proposer une définition qui regroupe une majorité des acceptions concernant la définition de la précarité :

**« La précarité est le défaut d'accès à un ou plusieurs des dispositifs qui permettent aux personnes et aux familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins importante, avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit le plus souvent à la pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger ou devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible. Cette définition exprime la vulnérabilité, l'inquiétude et la perte de dignité de ces personnes qui basculent dans la précarité, la grande pauvreté qui s'en suit étant définie de plus par des critères économiques et financiers. La précarité peut être la conséquence de nombreuses situations médicales (maladies chroniques, handicaps, troubles psychiatriques, personnes vulnérables et isolées), médico-sociales (déficits fonctionnels, dépendances liées à l'âge) et socioéconomiques (exclusion sociale quelle qu'en soit la cause : perte de revenus, chômage, migration, familles monoparentales). Chez les migrants ou les populations déplacées, l'entrée en précarité est plus ou moins accentuée par leur culture, leurs difficultés d'usage de la langue française et leurs origines »<sup>5</sup>.**

## I. Pauvreté et précarité n'ont pas les mêmes effets sur les individus

De nombreuses études tendent à démontrer que la pauvreté et la précarité sont deux notions qu'il s'agit de distinguer, étant entendu qu'elles produisent des effets interdépendants mais néanmoins spécifiques.

### 2.1. La pauvreté, un facteur prégnant dans les inégalités sociales de santé

L'épidémiologie sociale, depuis les années 80, nous a démontré « que la relation entre l'état de santé et la position sociale n'est pas limitée aux groupes les plus défavorisés, mais qu'il existe un gradient entre les différentes mesures de la position sociale et l'état de santé. [...]. En d'autres termes, les personnes qui jouissent d'un statut social plus élevé sont en meilleure santé que ceux qui sont juste au-dessous et ainsi de suite jusqu'aux plus démunis<sup>6</sup> ».

<sup>3</sup> Selon les données 2014 de l'INSEE, si l'on fixe le seuil de pauvreté à 60% du niveau de vie médian.

<sup>4</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006079995>

<sup>5</sup> Rapport « Précarité, pauvreté et santé » de l'Académie Nationale de Médecine – Rapporteur : SPIRA. 20 juin 2017.

<sup>6</sup> Potvin L., Moquet M.-J., Jones C. (sous la dir.) Réduire les inégalités sociales en santé. Saint-Denis : INPES, coll. Santé en action, 2010.

Ainsi, « vivre en situation de pauvreté implique un plus grand niveau de stress, un plus grand sentiment d'absence de contrôle de sa vie et de devoir composer avec moins d'opportunités et de ressources que les populations plus nanties matériellement ou socialement »<sup>7</sup>.

De plus, la pauvreté va directement impacter les déterminants de santé (entendus au sens de l'OMS : logement, revenus, emploi, condition socio-économique, éducation,...) qui vont eux-mêmes générer des états de santé parfois dégradés par ces conditions de vie, dans les populations les plus pauvres. « La santé, ce n'est pas seulement les soins. Vivre dans la pauvreté, c'est vivre dans les soucis. **Quand tout manque, les parents se sentent humiliés. De plus la pauvreté attaque la santé : le bruit, la pollution, les mauvais logements, l'humidité, l'inquiétude, ça use le corps et l'esprit.** »<sup>8</sup>

## 1.2. La précarité et ses effets sur la santé mentale

Nous pouvons également établir des liens entre santé et précarité, notamment dans leurs impacts sur la santé psychique des sujets qui y sont confrontés, puisque **la précarité « s'enracine dans la perspective de la société du risque telle qu'elle a été définie par Ulrich Beck (2003), une société dans laquelle chacun a le sentiment d'être vulnérable. Dans le même registre, Robert Castel a pu parler de la « montée des incertitudes » et décrire une nouvelle réalité sociale dominée par l'incertitude du lendemain »**<sup>9</sup>.

### 1.2.1. La précarité fragilise psychiquement le sujet

Pour FURTOS, « La différence entre la pauvreté et la précarité (pathologique) passe par l'apparition d'une méfiance généralisée », source du syndrome d'auto-exclusion »<sup>10</sup>.

Selon lui, la précarité génère ainsi la perte des trois confiances indispensables à une vie sereine :

- La perte de confiance en soi
- La perte de la confiance en autrui
- La perte de la confiance en l'avenir.

Ce sont ces trois confiances qu'il convient de travailler/restaurer dans le travail avec les personnes en situation de précarités et qui oblige à des accompagnements spécifiques pour leur permettre d'être en mesure de ne pas rester isoler et de faire valoir leurs droits.

### 1.2.2. La souffrance psychique et les pathologies d'origine sociale : désaffiliation et auto-exclusion

Pour Jean Furtos toujours, la souffrance psychique, générée par le ressenti de précarité, est de trois niveaux :

1. **La souffrance non-pathologique : Quand le sujet a conscience de la précarité mais se sent suffisamment entouré, inséré et « structuré sur la position existentielle suivante : « quoi qu'il arrive, je m'en sortirai ». La souffrance ressentie est alors considérée comme non pathologique, c'est celle qui permet d'agir, de penser, de parler, d'aimer et de se situer dans la suite des générations dans un environnement donné et transformable »**<sup>11</sup>.

2. **L'hédonisme réactionnel** : Le deuxième type de souffrance est plus invalidant : **elle est construite selon le registre existentiel suivant : « si je perds, (ou si j'ai perdu), je suis foutu ». L'un des mécanismes de défense les plus précoces est celui de l'hédonisme réactif : devant une souffrance d'exclusion, le sujet décide de ne plus se battre sur ce plan mais de prendre « son plaisir », seul ou avec ses proches, dans une sorte de rupture sociale implicite. [...] Le malaise peut aussi s'exprimer par de l'amertume, de l'agressivité ou de la violence, des affections psychosomatiques diverses. Le lien social est en difficulté comme en témoigne la capacité de demande qui commence de devenir difficile, tandis que la capacité de deuil et de désillusion est entamée, de même que la capacité d'agir,**

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Colloque de l'OMS, 1993.

<sup>9</sup> Régis Pierret, « Qu'est-ce que la précarité ? », *Socio*, 2 | 2013, 307-330.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Furtos, Jean. « La précarité et ses effets sur la santé mentale », *Le Carnet PSY*, vol. 156, no. 7, 2011, p.29-34.

de penser, de parler, d'aimer et de se situer dans les générations et dans son environnement ».

3. **L'auto-exclusion ou syndrome de désaffiliation** : Le troisième type de souffrance génère ce que Jean Furtos a appelé l'auto-exclusion : « **Il s'agit d'une souffrance qui empêche de souffrir sa souffrance, selon la position existentielle suivante « tout est foutu, vivons-disparaissons », ce qui entraîne des logiques de survie ; il s'agit d'un mode de traitement extrême de la position mélancolique signalée ci-dessus. [...] Des signes essentiellement déficitaires sont observés mais pas exclusivement. On les observe dans tous les lieux de la scène sociale soumis à des processus d'exclusion, avec une attaque du lien et un renoncement à la demande. Au maximum, on observera le syndrome d'auto-exclusion, dont il décrit des formes abouties et de nombreux états intermédiaires** »<sup>12</sup>.

Il propose alors le concept de désaffiliation sociale pour expliquer dans quelle mesure, « **contrairement à la notion de seule exclusion, il y a une réappropriation individuelle, un positionnement réassumé de l'individu : « je n'appartiens pas à cette société-là ». La désaffiliation sociale s'inscrit dans un processus d'exclusion (une forme de « vulnérabilité », de « fragilisation ») qui se manifeste à un moment donné par la volonté de l'individu d'acter une forme de refus. La personne n'est plus maître de sa vie ni de son corps mais par un mécanisme psychique de clivage, l'exclu se protège de sa souffrance qui ne peut alors plus être portée que par les aidants. Il ne demande rien. C'est pourquoi il faut aller vers lui** »<sup>13</sup>. Il évoque alors un processus de double décrochage : « **par rapport au travail et par rapport à l'insertion relationnelle** »<sup>14</sup>.

Cette situation d'auto-exclusion nécessite pour les aidants, les accompagnants, les soignants, d'adopter une position d'accueil et de reconnaissance de la position d'un sujet souffrant peut-être mais déterminé à s'approprier son existence et son mode d'existence. Il ne s'agit donc pas seulement de permettre un accès aux droits sociaux, aux droits à la santé mais davantage une invitation à se réinscrire dans un monde social qui lui sera, pour lui-même, plus « confortable » et sécuritaire.

## II. Prendre en compte et travailler avec la précarité, l'exemple des MDA

### 3.1. Revoir la définition de santé mentale et faire place aux adolescents...

Dès 2005, Jean Furtos propose, pour intervenir sur des publics précaires, de revoir la définition de la santé mentale de l'OMS, à l'aune de la société dans laquelle nous vivons, traversée et infusée de précarité : « **Une définition de la Santé (Mentale) ne peut plus correspondre à la définition utopique de la santé émise par l'OMS en 1946 : « un bien être complet bio-psycho-social. C'est pourquoi il est pertinent et urgent de promouvoir une nouvelle définition de la santé mentale dans la mesure où elle influence des pratiques : « Une santé mentale suffisamment bonne est définie par la capacité de vivre et de souffrir dans un environnement donné et transformable, sans destructivité mais non pas sans révolte.** »<sup>15</sup>.

Pour les MDA, les 3 pertes évoquées précédemment (perte de confiance en soi, en autrui et la perte de la confiance en l'avenir) résonnent encore plus fortement chez les adolescents, questionnements intrinsèques à cette période et qui peut les fragiliser durablement. D'une certaine manière, considéré l'adolescence comme une période de précarité a amené les MDA à se positionner sur trois points :

**- Pouvoir tolérer et donner du sens, accompagner les éventuels « débordements » et la « révolte » naturelle des adolescents, qui interrogent justement le monde dans lequel ils vont devoir trouver place** et les différents objets sociaux auxquels ils sont déjà rattachés pour la plupart. (Cf les travaux de Philippe JEAMMET).

<sup>12</sup> Furtos, Jean. « La précarité et ses effets sur la santé mentale », Le Carnet PSY, vol. 156, no. 7, 2011, p 29-34.

<sup>13</sup> Castel, R., « La dynamique des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », Cahiers de recherche sociologique n°22, 1994, p 11-27.

<sup>14</sup> Fastrès, Jacqueline et Servais Emile (2012). 'Des jeunes désaffiliés', *Carnet*, n°6 (février) p.1-6.

<sup>15</sup> Congrès International de Lyon « La santé mentale face aux mutations sociales », octobre 2004, Onsmep : Furtos J., Laval Ch. (sous la direction de), 2005, « Souffrir sans disparaître », in *La santé mentale en actes*, Edition Erès.



- **Soutenir les adolescents dans leurs différents modes d'expressivité** : FURTOS souligne ainsi la nécessité de pouvoir proposer aux adolescents de « *rester en lien avec soi-même, et de pouvoir investir et créer dans cet environnement, y compris des productions atypiques et non normatives* »<sup>16</sup>. En cela, les MDA sont des espaces symboliques des espaces tiers, transitionnels entre la famille dont l'adolescent se sépare et la société qu'il doit intégrer. « *Celles –ci pourraient être le lieu où le jeune trouverait un socle relationnel solide pour pouvoir se tourner enfin vers l'autonomie dont il a besoin* »<sup>17</sup>.

- **Développer des actions de prévention primaires, visant à l'établissement d'un climat social favorisant le vivre-ensemble et le développement de compétences psycho-sociales.**

Ainsi, l'exemple des MDA, et leur notoriété auprès des adolescents eux-mêmes, permet d'envisager la position d'accueil qui y est développée comme pertinente au regard de la méfiance/défiance des adolescents qui y sont rencontrés.

Sans condition ni jugement, quelque soit la question qu'il souhaite aborder, l'adolescent est reçu pour faire avec lui une évaluation de sa situation et envisager les conditions de réalisation de son parcours de vie. L'accompagnement se fait en lien avec les ressources de la MDA elle-même ou en coordination avec les partenaires locaux.

### 3.2. Prévenir le processus d'auto-exclusion en accueillant la non-demande dans un travail de réseau interne et externe...

Comme tout processus, les professionnels, dès lors qu'ils ont pu repérer une situation à risques, peuvent intervenir à tout moment– et notamment dans le cadre de ce que nous appelons les **interventions précoces, puisque les principes fondateurs des MDA sont « l'accueil sans condition, l'anonymat s'il est demandé par le jeune, la stricte confidentialité des échanges » et la prise en compte d'une certaine forme de non-demande** (les adolescents peuvent rencontrer des professionnels sans questionnements précis).

En effet, les problématiques amenées par les adolescents en souffrance, leurs familles et/ou les professionnels qui les accompagnent, « sortent de plus en plus des cadres habituels classiques (éducatif, somatique, psychologique) et échappent parfois même à la nosographie »<sup>18</sup>. Dans un tel contexte, Philippe DUVERGER rappelle la nécessité de travailler en interdisciplinarité interne / externe à la MDA « il ne s'agit pas de penser pareil mais de penser ensemble, même si nous n'utilisons pas les mêmes outils, les mêmes repères, les mêmes références »<sup>19</sup>. Ce « penser-ensemble » permet d'offrir une cohérence dans les accompagnements proposés, puisque c'est l'adolescent dans sa globalité qui est ainsi pris en compte. Cette approche populationnelle, et non par problématique, permet de ne pas « saucissonner » le jeune d'une part et d'accueillir la non-demande au rythme et à la mesure de ce que peut nous proposer l'adolescent et sa famille.

**C'est cette clinique médico-psycho-sociale qui est à l'œuvre dans les MDA, puisque dans leur cahier des charges, elles ont tout d'abord eu à constituer des équipes pluri-professionnelles et pluri-institutionnelles pour accompagner les adolescents rencontrés.** Ainsi, le premier accueil « tout venant », en population générale, des adolescents, de leurs familles et/ou des professionnels qui les accompagne nécessite de rassembler, sous un même toit, dans une même « maison » pour ce qui concerne les MDA, les différents acteurs et champs de prise en charge de l'adolescent : secteur sanitaire, éducatif, social, médico-social, etc. Pour les MDA, cette constitution du travail en réseau interne et externe, amène un cadre clinique très différencié de celui des dispositifs « traditionnels ». Le professionnel, au cœur d'un tissu d'acteurs différenciés, peut entendre différentes demandes implicites et explicites, car il saura pouvoir en échanger, lors de la réunion clinique pluri-institutionnelle

<sup>16</sup> Furtos, Jean. « La précarité et ses effets sur la santé mentale », Le Carnet PSY, vol. 156, no. 7, 2011, p 29-34.

<sup>17</sup> Ibid. p.104.

<sup>18</sup> Aymeric de Fleurian, « Les MDA : écho d'un changement sociétal ? Perspectives historique, fonctionnelle et psychodynamique d'un dispositif de soin ». Ed. Maison des Adolescents du Calvados, 2011. p. 120.

<sup>19</sup> Philippe Duverger « Place et enjeux de la formation des acteurs de santé auprès d'adolescents », Revue de neuropsychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, 2010 ; 10.

et pluridisciplinaire de la MDA et les réorienter dans un réseau de soin (prendre soin) également extérieur à la MDA mais préalablement constitué et institué. **Sans être en certitude de ne pas rester seul avec ce que l'adolescent nous adresse, tout professionnel peut passer sous silence des demandes latentes, inexplicites, qu'il ne pourra faire prendre en compte par la suite dans un réseau de partenaires, interne ou externe à sa propre institution.**

Ce dispositif dit « intégré » devrait pouvoir être à l'œuvre pour d'autres problématiques et notamment pour les publics les plus en situation de précarité, permettant de ne pas obliger les personnes à un nomadisme administratif ou d'accompagnement éminemment délétère.

Le terme de souffrance psychique liée à la précarité désigne l'articulation du psychique, du somatique, et du social, c'est-à-dire la manière dont les inégalités sociales s'inscrivent jusque dans le corps des personnes exclues, **le travail avec des personnes en situation de précarité « implique une transversalité et une pluridisciplinarité qui concerne les psys, les somaticiens, les travailleurs sociaux, les élus, les bailleurs de logements privés et publics, les associations, etc. »<sup>20</sup>.**

En outre, « **la psychiatrie est de plus en plus convoquée dans les problèmes dits psychosociaux, elle vient recouvrir d'autres types de problèmes tels que les inégalités sociales, la discrimination ou les difficultés économiques<sup>21</sup>** ». La pensée et le travail de réseau permettent de lire ces intrications dans la problématique de l'adolescente, et de ne pas céder ainsi à la psychiatrisation des situations où le symptôme de l'adolescent vient masquer les véritables difficultés, familiales, sociales...

Enfin, « **lorsqu'un jeune n'arrive pas à venir jusqu'à nous, recevoir le professionnel en l'absence du jeune est une possibilité : l'effet tiers se joue alors en amont de la rencontre propre de l'adolescent du côté d'une relance de la dynamique chez le professionnel grâce à un travail de co-pensée autour d'une situation** »<sup>22</sup>. De nombreuses MDA offrent ces espaces de réflexion partagée qui permettent d'ouvrir sur de nouveaux possibles. De par leur cahier des charges et le temps consacré à leur création, notamment sur la notion d'intention partagée, de projet et d'intérêt commun à s'y impliquer, les MDA ont une légitimité à convier, sinon convoquer, l'ensemble des partenaires qui ont à prendre une part dans l'accompagnement ou la prise en charge d'un jeune.

### III. Pour conclure...

Comme le souligne Jean Furtos, les caractéristiques cliniques de la souffrance psychique en contexte de précarité sont :

- **la demande impossible ;**
- **l'urgence ;**
- **la paradoxalité », soit des situations caractérisées par les ruptures, la non-demande, la violence, l'urgence, la destructivité, l'arrêt du temps...**

Tout ceci a pour effet « d'empêcher la personne, mais aussi les professionnels, de penser. Ces derniers sont alors tentés de répondre dans le registre de l'agir, en miroir. Cette inversion des signes de la souffrance « donne aux institutions l'obligation de collaborer et de s'entraider<sup>23</sup> ».

Cette note n'a pas vocation à proposer de développer des MDA pour les plus précaires des enfants et des jeunes du territoire national mais de proposer une réflexion sur les nécessités de penser l'accueil et l'accompagnement au regard d'une clinique de la précarité qui doit être complémentaire à la question de l'accès aux droits. Une clinique médico-psycho-sociale intégrée, rendue légitime par la construction même du dispositif, où la coordination, à la fois des parcours des personnes reçues mais aussi des acteurs y est pleinement reconnue...

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Pionnié-Dax Nancy et Al., « Anthropologie et clinique, réflexion à partir de deux dispositifs », *Revue adolescence*, 2012.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p.331

<sup>23</sup> Jacques, Paul. « Souffrance psychique et souffrance sociale », *Pensée plurielle*, vol. n° 8, no. 2, 2004, p 21-29.

Les dispositifs à penser se doivent d'être penser comme un acteur partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres.

Ils doivent aussi s'inscrire dans le cadre d'un projet national, contribution de l'État à la prise en compte des pauvretés et précarités, décliné localement, s'appuyant sur un territoire de projet, le département, et un territoire d'action, la communauté de communes et inscrit dans le droit commun. En effet, il apparait que, peut-être paradoxalement, plus les dispositifs sont ouverts en « population générale », plus les personnes à besoins spécifiques y accèdent, sans doute du fait d'une moindre stigmatisation.

La « philosophie » d'accueil, pour permettre aux plus en difficultés avec les « institutions », doit s'appuyer sur les notions d'inconditionnalité, sinon sous conditions d'en avoir les moyens, sans jugement, global, déspecialisé... pour permettre de ne pas renvoyer à des représentations de métier qui orientent souvent la première rencontre, celle justement qui ne stigmatise pas...

L'accompagnement et le non-abandon y sont des notions partagées par tous ceux qui s'y impliquent et pour ce qui concerne l'adolescent, il s'agira de tolérer et donner du sens à un parcours de vie parfois compliqué, de soutenir son projet malgré les « débordements », entendus comme symptômes, et de faire place à sa créativité, en dehors des considérations d'une normalisation de la réussite, notamment par la scolarité.

Enfin, il conviendrait de réaffirmer et mettre en œuvre le plan Bien-être et santé des jeunes de novembre 2016, considérant sa cohérence et sa pertinence.

**Janvier 2018**

**Patrick COTTIN**  
Président ANMDA

**Gaëlle PAUPE**  
Chargée de mission



## Stratégie Nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

*" la construction d'une politique affirmée de prévention de la pauvreté mobilisant le droit commun. Il s'agit d'assurer une meilleure égalité des chances dès l'enfance, en favorisant par exemple l'accueil des enfants des familles les plus défavorisées en crèche ;*

▶ **le repérage et l'accompagnement des personnes en situation de pauvreté**, dans une logique d'intervention précoce et de parcours visant à préserver l'autonomie des personnes. Le non-recours aux aides sociales entretient la pauvreté et il convient donc de favoriser l'accès aux prestations et aux services auxquels les personnes ont droit ;

▶ **le recours à des dispositifs d'accompagnement spécifiques pour les personnes touchées par la grande pauvreté** ;

▶ **le renouvellement de la gouvernance à la fois nationale et territoriale de la lutte contre la pauvreté** pour permettre une bonne articulation des actions menées par les différents intervenants, adapter les efforts à la réalité des territoires et valoriser les innovations locales." (Extrait du site du ministère)

---

### Contribution pour le groupe de travail n°4

Le ministère des solidarités et de la santé a lancé une démarche de réunions territoriales, consultation d'experts, d'expression des citoyens et de groupes de travail nationaux afin de définir une stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Le groupe de travail n° 4 porte plus spécifiquement sur l'accès aux droits et aux services, la lutte contre le non recours"

### Remarques générales

La feuille de route du groupe de travail décline un certain nombre de points qui doivent faire l'objet d'une réflexion et de propositions.

L'action sociale s'est dotée au cours des 30 dernières années de nombreux dispositifs afin de répondre à la plupart des grandes problématiques sociales: vieillissement, handicap, exclusion par l'emploi et/ par le logement, différentes formes de pauvreté ou de précarité, protection des mineurs et des adultes etc... . L'appareil législatif est donc aujourd'hui conséquent et a parfois atteint une grande complexité dans certains domaines, complexité qui n'est pas sans effet sur la question du non recours.

Cette législation constitue sans conteste une véritable progrès pour les publics en difficultés et a permis d'apporter un certain nombre de réponses améliorant le quotidien des personnes concernées.

Mais il est nécessaire de regarder également les écueils de la méthode mise en œuvre ces 30 dernières années pour tenter de proposer une vision renouvelée de l'action sociale.

Pour faire simple, l'action sociale s'est structurée autour d'une logique de nouvelles lois créatrices de dispositifs répondant au cas par cas et s'accompagnant d'une bureaucratie assez importante, au point de faire passer parfois la finalité recherchée au second plan. Le dispositif génère la plupart du temps une procédure permettant de gérer efficacement la prestation, mais au fil de l'eau la logique gestionnaire prend le pas sur l'esprit de la loi et fait courir le risque de s'éloigner progressivement du citoyen.

Par ailleurs, ces mesures ont été généralement assorties de mesures d'accompagnement social individuel. L'intention louable de proposer aux citoyens les plus en difficulté une aide personnalisée par un travailleur social (cf le discours des motifs de la loi sur le RMI en 1988), n'a pas résisté à la tentation de rendre cet accompagnement obligatoire, la contrainte entraînant une logique de contrôle et mettant ainsi les travailleurs sociaux dans une posture ambiguë, non sans effet sur le sentiment de perte de sens déplorée par les travailleurs sociaux (cf analyses des Etats Généraux du travail social, et Rapport de Brigitte Bourguignon "Reconnaître et valoriser le travail social"))

La complexité et l'accumulation des dispositifs a progressivement essoufflé l'efficacité des mesures censées éradiquer le problème ciblé.

La conception de l'action sociale doit évoluer, elle doit progressivement sortir d'une vision segmentée par problématique pour passer à une vision plus collective des problématiques sociales, ancrées dans les territoires

Dans un contexte d'essoufflement des dispositifs d'action sociale, de remise en cause de leur efficacité, de restriction de la dépense publique, mais aussi dans une période de défiance des citoyens vis à vis de l'action publique, des approches plus territoriales et participatives s'appuyant sur l'implication de tous, citoyens, acteurs institutionnels culturels, sociaux, économiques permettraient de sortir d'une approche sectorielle et cloisonnée de l'action sociale au profit d'une action plus transversale centrée sur la prévention et la recherche de solutions adaptées. A cet égard, le développement social constitue aujourd'hui une opportunité pour les décideurs comme pour les travailleurs sociaux en charge de mettre en œuvre l'action sociale.

## **Concernant les axes de travail du groupe 4 "Accès aux droits et aux services, lutte contre le non recours"**

Quatre problématiques guident la réflexion du groupe

- les enfants et les jeunes victimes d'une forme d'"assignation à résidence"
- la qualité de l'accueil

- le repérage et l'accompagnement des personnes qui "basculent" dans la pauvreté (prévention), avec notamment une axe prioritaire sur la rénovation des métiers de l'intervention sociale
- La lutte contre le non recours

**Premier point: le phénomène d'assignation à résidence** qui touche notamment les enfants et les jeunes habitants des zones urbaines sensibles et les zones rurales isolées, est à relier avec le type de réseau relationnel dans lequel ils sont inscrits et sont inscrits leur famille. Ce réseau relationnel est souvent pauvre et limité aux relations du quartier (Voir les travaux de Didier Lapeyronnie sur les ghettos, liens forts et liens faibles). C'est notamment ce relatif isolement social qui, par exemple, rend difficile pour les adolescents de trouver un stage quand ils sont en 3°. Quand un fils de fonctionnaire, de chef d'entreprise, ou encore de cadre moyen, trouve sans difficulté un stage dans les relations de ses parents, le jeune qu'il soit des cités ou enfant d'un petit agriculteur peine à trouver car il ne peut pas s'appuyer sur ce type de réseau relationnel.

La construction d'un réseau et apprendre à créer des liens au delà de sa sphère quotidienne est un enjeu pour l'insertion future. Au delà des lieux fondamentaux comme l'école qui joue un rôle essentiel dans l'apprentissage du "vivre ensemble" et qui permet par l'éducation de sortir de l'isolement, voire de l'enfermement, il faut également s'appuyer sur d'autres acteurs tels que les centres sociaux ou les structures d'animation et de loisirs dans les quartiers, mais aussi sur des structures hors du champ social et hors du quartier, tels que les clubs sportifs, les associations culturelles etc....

La "**participation accrue des jeunes citoyens en situation de vulnérabilité**" est possible si l'ensemble des acteurs, élus, associations, institutions, habitants partagent la volonté de conduire un vrai projet social sur leur territoire. La participation des jeunes n'est possible que si leur parole est reconnue et prise en compte, et si elle est pratiquée dans les différents lieux publics (à l'école, dans les structures associatives, dans les structures sociales etc..) . Ceci n'est pas spécifique aux jeunes mais à tous les citoyens qui par leur situation sociale se sentent disqualifiés et renoncent à participer à la vie locale.

### **Deuxième point: L'accueil du public**

L'une des mesures du plan en faveur du travail social et du développement social portait sur **l'accueil social inconditionnel de proximité**.

Cette mesure a fait l'objet d'un guide pratique qui a été diffusé, mais rien n'a été prévu pour accompagner sa diffusion et son appropriation par les territoires. Nous ne sommes donc qu'à mi chemin de sa mise en œuvre. Après beaucoup d'insistance, une journée d'échanges sera organisée en Avril 2018, soit 18 mois après la sortie du guide. Cette mesure est importante car elle met la personne accueillie au centre et vise une meilleure coordination des acteurs sur un territoire.

Cette mesure doit être **confortée** et les territoires (départements, communes, MSAP) doivent être **accompagnés** dans cette mise en place et échanger pour s'inspirer des pratiques des uns et des autres.

### **Troisième point: repérage, accompagnement des publics et rénovation des métiers de l'intervention sociale**

Il est important d'intégrer les démarches en cours.

**Le référent de parcours** est en cours d'expérimentation et l'évaluation en sera terminée en Avril 2018.

- Cette démarche doit être **mise en lien avec d'autres démarches** telles que la réponse accompagnée pour tous ou encore les plates formes MAIA. Ces modes d'intervention ne sont pas identiques mais on peut trouver un socle de compétences et de références communes, ce qui permettraient de faire référence à un mode d'intervention plutôt qu'à un dispositif. Ces points communs sont par exemple, la coordination, l'interdisciplinarité, l'approche globale, la participation active des personnes accompagnées.

L'expérimentation de la démarche "référent de parcours" menée par les départements porte sur des situations complexes (problématiques multiples) et apporte une plus value certaine notamment parce que les personnes accompagnées sont associées de manière active, elles peuvent dans la majeure partie des situations choisir leur référent et elles participent aux commissions avec l'ensemble des professionnels qui interviennent auprès d'eux. Plusieurs situations d'aide sociale à l'enfance ont notamment été accompagnées avec un référent de parcours

- L'essaimage de cette démarche et des pratiques doit être accompagnée pour être comprise, et adaptée en fonction de l'histoire de chaque territoire et de son organisation. L'essaimage passe aussi par la formation initiale et la formation continue. L'expérimentation va bientôt s'achever, une nouvelle étape est à construire, celle de l'essaimage.

#### **L'évolution des métiers du travail social:**

- Il est important de poursuivre le travail engagé dans le cadre des Etats généraux du travail social et du plan d'action en faveur du travail social. Les EGTS et le rapport de Mme Bourguignon " reconnaître et valoriser le travail social" ont mis en évidence un certain nombre de difficultés auxquels sont confrontés les travailleurs sociaux. Après 30 ans de silence sur le travail social (depuis Nicole Questiaux), il est important d'installer une certaine continuité dans la réflexion afin de permettre aux structures sociales et aux travailleurs sociaux de comprendre le sens de leur action, élément fondamental pour construire et s'impliquer pleinement.
- Il convient également de ne pas multiplier les travaux et les instances, ni de refaire les travaux récents. un certain nombre d'évolutions souhaitables sont donc déjà répertoriées dans les 5 rapports des EGTS
- Enfin, le Haut Conseil du Travail social installé depuis 18 mois doit être consulté sur ce volet.

#### **Quatrième point: la lutte contre le non recours aux droits**

Plusieurs éléments sont à examiner, car les motifs du non recours sont multiples

- ce qui peut être fait du côté de la simplification: refonte des minima sociaux, mais aussi simplification des démarches administratives, simplification et diminution des formulaires par exemple
- Dans le cadre de l'accueil social inconditionnel de proximité, développer un offre de service de type "entretien diagnostique de vos droits". Ces entretiens nécessitent une formation

appropriée (nécessité de maîtriser la législation sociale de la naissance au grand âge) mais pourrait être développée dans de nombreux lieux d'accueil.

- L'impact du numérique, les démarches en ligne simplifient la vie de 80% des gens mais complique celle des autres, celle souvent des plus fragiles. La démarche en ligne supprime souvent tout interlocuteur, il devient impossible de demander une explication... alors on abandonne. Développer la médiation numérique, mais aussi les lieux de mise à disposition d'ordinateurs pour faire les démarches, chaque institution doit pouvoir organiser un service physique pour aider les personnes à gérer leur dossier, sans que celles-ci soient obligées de se tourner vers un travailleur social, alors même qu'elles ne rencontrent pas de problèmes par ailleurs. La fracture numérique ne doit pas devenir ni un problème social individuel, ni un facteur de basculement dans la pauvreté. Elle doit pouvoir trouver des solutions dans le droit commun pour ne pas être un objet de stigmatisation.
- L'image de l'"assisté" dans notre société est aussi en cause. Le discours ambiant des dernières années a contribué à éloigner certains publics des services sociaux. Certaines personnes préfèrent ne pas demander le RSA, plutôt que d'être stigmatisée.

## Conclusion

Aujourd'hui, la stratégie de lutte contre la pauvreté doit répondre à plusieurs enjeux:

- Une meilleure lisibilité de l'action sociale pour que celle-ci soit accessible et diminuer ainsi le non recours.
- Une place plus affirmée faite aux citoyens dans les décisions qui les concernent, avec une vision globale de leur situation plutôt qu'un traitement segmenté.
- Le portage politique et la mise en œuvre de logiques de développement social pour retisser les liens de solidarité à l'échelle des territoires. Ces logiques ne sont pas que l'affaire du local, elles doivent irriguer, de l'État aux structures locales, la conception des politiques publiques, car elles peuvent être porteuses à la fois d'une action sociale plus sobre mais aussi plus préventive et émancipatrice.





**CONCERTATION  
DE LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION  
ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ  
DES ENFANTS ET DES JEUNES**

**#STRATEGIEPAUVRETE**



**Contribution de l'UNAF**

*Février 2018*



Contribution de l'UNAF

## **Fiche : Accès aux droits et numérisation des services sociaux**

### **Groupe : GT 4 – Accès aux droits et aux services, lutte contre le non recours**

#### **Analyse de l'UNAF**

*« Il y a ne serait-ce que dix ans, ne pas avoir d'accès à Internet était un handicap tout à fait surmontable ; aujourd'hui, c'est devenu un facteur de marginalisation accélérée : chercher un emploi, accéder à ses droits, mener des démarches administratives ne peuvent, pour l'essentiel, plus se mener sans numérique ».*

*Or, les plus fragiles socialement, les familles en situation de pauvreté en ont encore plus besoin que les autres. « La privation de numérique devient alors la source d'une double voire triple peine, car ce sont le plus souvent les plus démunis – économiquement, mais aussi en capital culturel, social – qui se retrouvent dans cette situation. »* Valérie Peugeot, chercheuse et présidente de l'association Vecam.

*La fracture numérique pour les populations pauvres peut tenir tout à la fois d'une fracture d'équipement mais aussi d'une fracture d'usage.*

Ainsi, 41 % des ménages à bas revenus (moins de 1 500 euros par mois) s'estiment « déconnectés », c'est-à-dire exclus du numérique, alors que sur l'ensemble de la population française, ils ne sont que 20 % à se considérer comme tels (source : connexion-solidaires.fr). Les motivations sont connues : complexité des démarches, peur de l'erreur, manque d'interaction humaine.

Le risque est alors celui d'un non recours à ses droits qui va renforcer les difficultés vécues par ces populations.

Dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour un numérique inclusif prévue pour avril 2018, plusieurs axes de réflexion et d'actions font l'objet de différents groupes de travail : atteindre et orienter les publics cibles, structurer l'offre de médiation et de formation et mobiliser les financements nécessaires.

En particulier, de nombreux dispositifs de médiation numériques existent dans les territoires mais ne sont pas suffisamment connus ni des populations concernées, ni des professionnels au contact de ces populations (intervenants sociaux, associations solidaires, médiation sociale). En outre, leur utilité est parfois réinterrogée dans un contexte de moyens financiers tendus.

Par ailleurs, dans le contexte de la dématérialisation rapide, les professionnels et les bénévoles du champ social et solidaire sont sollicités par les populations qui ne parviennent pas à accéder à ces droits via l'entrée numérique. Ces populations qui peuvent être plus ou moins des habitués de ces services sont tout autant en demande d'accompagnement numérique que de réassurance quant aux outils numériques.

## Contribution de l'UNAF

Or, les acteurs du champ social et solidaire n'ont pas tous nécessairement la culture numérique suffisante pour accompagner ces populations à réaliser leurs démarches d'accès aux droits en ligne. De même, le recours aux outils numériques par les professionnels doit s'accompagner d'une réflexion éthique et déontologique afin de donner du sens à ces nouvelles formes d'intervention.

### Propositions de l'UNAF

1. **Garantir à chaque citoyen, notamment les plus vulnérables, un accompagnement humain dans l'accès à leurs droits. La dématérialisation doit être une option et non le seul moyen d'accès par le maintien de guichet/accueil physique.**
2. **Lever les barrières de financement des équipements et de l'accès au numérique notamment pour les populations les plus vulnérables : aides financières, développer le marché de seconde main ... afin de rompre définitivement la fracture d'équipement.**
3. **Développer des outils d'évaluation des compétences numériques des personnes afin de mieux identifier les besoins en matière d'accompagnement numérique.**
4. **Faire connaître les sites utiles et les dispositifs d'inclusion numérique existants notamment via des systèmes de type cartographie.**
5. **Garantir aux plus démunis l'accès gratuit à des dispositifs d'inclusion numérique (par exemple via des systèmes de type chèque culture numérique APTIC).**
6. **Renforcer la coordination et promouvoir la montée en compétence croisée de l'ensemble des intervenants (travailleurs sociaux, bénévoles et professionnels du champ social et solidaire, les médiateurs numériques, les aidants numériques) afin d'apporter une réponse globale aux populations.**
7. **Soutenir le passage à l'échelle des dispositifs d'accompagnement au numérique sur l'ensemble du territoire par la mise en place d'un financement par les opérateurs publics et les collectivités territoriales.**

**Contribution des membres d'ALERTE pour le Groupe de Travail 4 : Accès aux Droits et aux services, lutte contre le non-recours.**

**Concertation sur une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté  
des enfants et des jeunes**

L'administration a des objectifs d'efficacité et d'égalité de traitement. Or l'ampleur du non-recours aux droits démontre qu'elle n'atteint pas aujourd'hui ces objectifs. Et si des avancées significatives ont pu être réalisées durant le dernier quinquennat, il ne semble pas pour autant que l'accès de tous aux droits soit suffisamment une priorité nationale. Pourtant, ce non recours aux droits compromet la cohésion sociale de notre société, rompt l'égalité de tous dans l'effectivité des droits, nuit à la confiance des citoyens dans l'administration et le service public et prive de droits des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. La stratégie que souhaite lancer le gouvernement doit être l'occasion de mettre enfin la politique de lutte contre le non-recours au centre des politiques publiques de prévention et de lutte contre la pauvreté. Cette politique nécessite l'adoption d'indicateurs de résultats et des mesures fortes de simplification et d'accompagnement des allocataires.

- **Elle doit partir d'un principe global de confiance** a priori vis-à-vis des allocataires. Il s'agit de reconnaître la nécessité d'un **changement de regard** concernant les personnes en précarité et les bénéficiaires de prestations, de cesser de les considérer comme des profiteurs et de consacrer tant d'énergie et de place dans le débat public à la lutte contre la fraude, pour plutôt se demander comment permettre à chacun d'accéder à ses droits. Cela demande un engagement de tous et en particulier des responsables politiques et des directions des caisses et organismes versant des prestations sociales.

**Améliorer l'efficacité des services publics et des prestations pour faciliter l'accès aux droits**

- L'idée générale des évolutions est de **rééquilibrer la charge de la réussite vers les offreurs de droits.**

Il est ainsi nécessaire d'inciter à la lutte contre le non-recours en ayant une **gestion orientée sur les résultats** en matière d'accès aux droits pour tous. Nous proposons d'utiliser les COG (Convention d'Objectifs et de Gestion) pour **intéresser financièrement** les institutions concernées et d'utiliser les Contrats d'Objectifs pour mobiliser les départements en faveur de résultats probants en matière de lutte contre le non-recours. Ces conventions ou contrats d'objectifs devront intégrer des indicateurs d'efficacité de la lutte contre le non-recours.

- **En complément, il est nécessaire de prévoir un objectif d'harmonisation des procédures** d'un territoire à l'autre (en particulier pour les CAF et les CPAM), afin de respecter l'égalité de traitement des allocataires.

Outre cette disposition structurelle, qui ferait de la lutte contre le non recours un objectif clair et affiché de politique publique, s'imposant à tous, de nombreuses mesures permettraient d'améliorer significativement l'accès aux droits de tous, notamment des plus précaires.

- Il est nécessaire tout d'abord de **garantir le droit à la domiciliation**, comme porte d'entrée pour les droits. Pour cela l'Etat doit être garant du respect de ce droit à la domiciliation partout en France, avec les moyens nécessaires. Aujourd'hui, trop de communes et d'intercommunalités rendent le droit à la domiciliation impossible à exercer, en demandant aux personnes des preuves de rattachement à la commune excessives et disproportionnées. Les associations quant à elles n'ont pas les moyens financiers d'assurer cette domiciliation. Les préfets sont en charge d'un schéma d'accès à la domiciliation : ils doivent porter cette responsabilité et s'assurer que les collectivités respectent les droits des personnes. Si l'accès à une domiciliation n'est pas respecté, c'est en effet de l'ensemble de ses droits que la personne risque d'être privée.

Les démarches à réaliser pour accéder à ses droits doivent être ensuite profondément simplifiées, tant leur lourdeur et leur complexité constituent des obstacles trop souvent réhibitoires.

- Il est indispensable de **poursuivre la simplification des démarches administratives**, permettant un accès plus facile aux droits, en réduisant drastiquement, voire en supprimant, le nombre de pièces justificatives demandées en amont, en favorisant les échanges de données entre opérateurs et en développant largement les simulateurs et outils numériques permettant de faire ces démarches. Le principe proposé par l'administration du « dites-le nous une fois » est une vraie avancée, dans la mesure où il se met réellement en place pour tous.
- Attention cependant à ne pas confondre simplification et numérisation. Il est nécessaire de **maintenir les lieux physiques d'accès aux droits**, avec des personnes aptes à accompagner et conseiller les demandeurs, même s'ils maîtrisent mal le français, l'écrit ou sont en situation de grande précarité. La fermeture (ou réduction d'horaires d'ouverture au public) de CAF, de Pôle Emploi ou de CPAM compromet cela. Les MSAP – Maisons de Service Au Public, présentées comme des alternatives à ces fermetures, ne semblent pas suffisamment présentes sur l'ensemble des territoires pour pouvoir jouer ce rôle.
- En complément, il sera utile de déployer l'expérimentation menée en matière de **coffres fort numériques** gratuits, pour stocker les pièces justificatives et éviter de les redemander aux personnes.
- Pour aller encore plus loin dans la simplification, nous proposons de profiter de la mise en place du prélèvement des impôts à la source pour supprimer la « quérabilité des droits ». Le **principe d'automatisme d'accès aux prestations**, dans la mesure où les revenus de la personne le justifient, doit être retenu pour combattre efficacement le non-recours aux droits.

Pour être totalement efficace, la simplification ne doit toutefois pas porter que sur les démarches à accomplir ; elle doit toucher les prestations elles-mêmes, pour gagner en lisibilité, afin qu'elles soient

mieux comprises donc davantage demandées. Le foisonnement de prestations ayant abouti à donner des réponses sensiblement différentes à des personnes ayant pourtant des besoins similaires, il s'agit également de fusionner différentes prestations. Les dispositifs ciblés sur les personnes en situation de précarité doivent servir à les ramener vers le droit commun.

- La simplification des démarches passe aussi par le fait de **systematiser la prévisibilité des minima sociaux versés** (pour ceux pour lesquels elle est insuffisante), ce qu'on appelle « l'effet figé », avec un montant fixe sur une période a minima de trois mois, comme c'est le cas pour la prime d'activité. L'intérêt est double : pour les allocataires cela leur permettrait de mieux prévoir leurs ressources, et pour l'administration cela réduirait les procédures contentieuses qui aujourd'hui coûtent finalement plus chères en frais de gestion qu'elles ne rapportent.
- A moyen terme, nous proposons la **mise en place d'un revenu minimum garanti**, sorte de couverture de base issue de la fusion de plusieurs minima existant actuellement, dans l'esprit du scénario 3 du rapport Sirugue. **Il doit être d'un montant suffisant pour vivre décemment.** Aujourd'hui le RSA socle ne représente que la moitié du seuil de pauvreté pour une personne seule et ne permet pas de vivre décemment. Il ne sort pas les enfants de la pauvreté. Les familles vivent dans une telle précarité que la recherche d'un emploi est très difficile. Un revenu minimum garanti doit permettre à tous de vivre décemment, d'où la nécessité d'une revalorisation progressive et significative du montant de cette allocation par rapport au RSA. ALERTE précise que ce revenu minimum garanti doit être complété par une politique d'accompagnement effectif et personnalisé (cf. plus bas) et une politique renforcé en faveur de l'accès à la formation professionnelle et au travail, ce que nous appelons le triptyque revenu minimum garanti – accompagnement personnalisé – politique en faveur du travail.
- Ce revenu minimum garanti devrait être **accessible aux jeunes dès 18 ans** pour ceux qui ne sont ni étudiants ou en formation, ni en emploi.
- La simplification des prestations passe également par **l'intégration de l'AME dans la PUMA et une réforme de la CMU-C et de l'Aide à la complémentaire santé**, afin d'assurer une couverture maladie réellement accessible à tous. La coexistence de ces différents systèmes pour des populations aux besoins de santé pourtant similaires nuit en effet profondément à l'accès aux droits en santé des personnes : ni elles ni les professionnels de santé ne parviennent en effet à gérer cette complexité, générant ainsi des renoncements aux soins et refus de soins dont vont souffrir les personnes mais aussi les urgences, saturées de sollicitations trop tardives que la médecine de ville aurait pu prévenir.

### **Proposer à chacun un accompagnement effectif et personnalisé.**

La simplification ne suffit pas à garantir l'accès aux droits. Accéder à ses droits implique en effet de les connaître, de savoir comment et auprès de qui les mobiliser, au sein d'un parcours personnel comme professionnel. Cet enjeu concerne en particulier des personnes en situation de précarité et d'exclusion ou des personnes récemment arrivées, ne maîtrisant pas la langue française, mais il peut concerner en réalité tout le monde, tant chacun est susceptible de connaître des changements profonds, liés à des évolutions professionnelles, personnelles ou familiales. Plusieurs mesures

permettront de créer ou renforcer cette offre d'accompagnement indispensable à une bonne connaissance de ses droits et donc à leur mobilisation.

- La **possibilité pour chacun, indépendamment de son statut administratif, social ou professionnel, de pouvoir prendre rendez-vous** et d'interroger un professionnel disposant d'une connaissance globale des droits sociaux et des partenaires les gérant, dans un lieu dédié et non stigmatisant, est très importante en matière d'accès aux droits. Elle devra être renforcée en développant notamment les maisons de services au public (MSAP) ou maisons d'accès aux droits, en s'appuyant également sur les travaux réalisés pour concevoir le premier accueil social inconditionnel de proximité.
- L'expérimentation en cours d'un **référént de parcours**, pour favoriser un accompagnement global et personnalisé, répond également bien à ces besoins d'information sur les différents droits existants et de coordination des démarches au service d'un parcours. Elle mérite d'être substantiellement élargie, voire systématisée, en tenant compte des enseignements de l'expérience.
- Ces deux leviers permettant l'accès à une information rapide sur l'ensemble de ses droits et une coordination des intervenants susceptibles d'accompagner à leur exercice doivent aussi bénéficier aux **personnes en institutions** ou sortants d'institutions (exemple des sortants de prison). Il est nécessaire que toute personne sortant d'établissement public (prison, hôpital psychiatrique, aide sociale à l'enfance) puisse le faire en ayant auparavant été accompagné sur l'accès aux différents droits (tant les droits de base -papier d'identité, sécurité sociale,...- que les droits à la sortie) et que cet accès aux droits fasse partie des objectifs de ces institutions.

Au-delà de ces dispositions « spécifiques », c'est bien l'ensemble des services, publics comme associatifs, qui doit intégrer l'exigence d'accompagner à l'accès aux droits. Cela passe par des efforts de formation des « accompagnateurs » et l'évolution de leurs métiers.

- L'effort d'accompagnement réalisé dans la **Garantie Jeunes** est à consolider, avec un renforcement des moyens des Missions locales pour faire face à la généralisation de cet accompagnement.
- Une attention particulière doit être portée à améliorer la **qualité de l'accueil du public** dans les administrations, facilitant ainsi l'accès aux droits. Cela implique par exemple que les sites d'information pour l'accès aux droits, en particulier les services publics, prévoient systématiquement des **informations en français courant et en plusieurs langues**. La création de **comités d'usagers** contribue à améliorer la qualité de l'accueil.
- Dans le contexte de dématérialisation accrue des démarches administratives, il est important d'assurer l'accès à un équipement numérique aux personnes en situation de précarité, par des tarifs sociaux et/ou l'accès à des lieux gratuits permettant un usage « médiatisé » du numérique, ce qui implique de **former** les travailleurs sociaux et les bénévoles **à l'usage du numérique** et de former les médiateurs numériques aux relations sociales avec des personnes en précarité, pour que les personnes puissent apprendre à utiliser les différents outils et à accéder ainsi elles-mêmes à leurs droits.

- La **formation des travailleurs sociaux à l'accès aux droits** devra être développée. Nous croyons également que la généralisation de **co-formation des travailleurs sociaux** et des décideurs avec de petits groupes de personnes connaissant des situations de précarité est de nature à renforcer la compréhension mutuelle et l'efficacité de l'accompagnement social. Elle permet de renforcer les pratiques partant de la reconnaissance des atouts et compétences de chacun.
- Nous proposons de **développer le « travail pair »** et les postes de médiateurs en santé. S'appuyer sur l'expertise de personnes ayant vécue des situations d'exclusion permet en effet de créer un lien différent avec les allocataires potentiels, souvent plus adapté, plus rassurant et donc encourageant les personnes à faire valoir leurs droits.

Enfin, deux principes nous paraissent essentiels à adopter pour une action efficace pour l'accès aux droits :

- L'importance de la **participation des personnes en situation de précarité au sein des instances de gouvernance des politiques sociales** est aujourd'hui reconnue, qu'elle soit intégrée dans les organisations et établissements en charge de la conception des politiques sociales ou dans le cadre des formations des travailleurs sociaux. Elle mérite cependant d'être renforcée et systématisée, en étant étendue notamment aux conseils d'administrations des caisses et organismes versant des droits. Ainsi, ces organismes pourront-ils adapter leur action en fonction des analyses et savoirs d'expérience de représentants des allocataires les plus touchés par le non recours.
- Nous souhaitons que **l'innovation sociale et le droit à l'expérimentation dans les territoires** soient encouragés, puis les pratiques inclusives essaimées. Cela implique de se doter de moyens d'accompagnement des territoires et de capitalisation des expériences positives, comme cela peut être le cas pour les expérimentations « référent de parcours » et « coffret numérique ».



**Concertation sur une stratégie de prévention  
et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

**Groupe de travail 4 : Accès aux droits et aux services, lutte contre le non-recours**

**Contribution de l'Observatoire des non-recours aux droits et services  
(Odenore) – Février 2018**

*Créée en 2002, l'ODENORE est une équipe de recherche du Laboratoire des sciences sociales PACTE (UMR 5194 CNRS), rattachée à l'Université Grenoble-Alpes. Elle réalise des études et des recherches sur la thématique du non-recours, en lien étroit avec des laboratoires en France et à l'étranger, mais aussi avec de nombreux acteurs institutionnels, administratifs ou associatifs, locaux ou nationaux.*

Prise avec retard par rapport à d'autres pays comme l'Angleterre ou les Pays-Bas, la problématique du non-recours aux droits et aux services devient progressivement une catégorie d'action, au nom de laquelle déployer des dispositifs et des moyens. Le fait que la nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté intègre cette problématique témoigne de cette histoire en cours, ce qui est notable. La connaissance s'est accumulée sur les formes et les causes du non-recours et plusieurs rapports ont déjà identifié des leviers d'action. La problématique est ainsi suffisamment assimilée pour que l'on se retrouve à un moment où une « fenêtre d'opportunité » s'ouvre pour faire du non-recours un axe important de la lutte contre la pauvreté. On observe la mobilisation croissante de plusieurs acteurs, au national ou au local, et les attentes fortes de coordination des différentes actions. Mais dans le même temps, ces mobilisations font face à un certain nombre de contraintes, que ce soit par exemple dans les incohérences de certaines politiques publiques (dématérialisation, désertification des services publics, complexification liée à la réforme territoriale...), les résistances des professionnels à s'engager, l'absence de gouvernance ou la difficulté à convaincre certains acteurs de l'intérêt d'agir sur le non-recours. La question d'actions qui se fassent sur l'ensemble du territoire et de façon pérenne reste entièrement posée.

La contribution de l'Odenore s'attache à relier ces deux aspects de connaissances et d'actions contre le non-recours. Elle vise notamment à amener à préciser ce qui est intégré dans ce périmètre de « lutte contre le non-recours », à en définir les contours. L'enjeu est important pour **ne pas résumer une politique de lutte contre le non-recours à une politique d'accès aux droits sociaux**. Le non-recours permet certes de pointer des difficultés d'ouverture des droits, mais aussi de renouvellement ou de ruptures de droits.

Sans vocation d'exhaustivité, cette contribution indique des travaux de recherche existants pour prolonger la réflexion sur les sujets abordés.

**1. Produire de la connaissance sur le non-recours, construire des données**

Le développement d'observations en continu du non-recours et d'indicateurs de suivi, la construction de données entre acteurs nous semblent non pas un préalable à l'action mais son premier levier. Cela permet d'affiner et de renouveler les perceptions du phénomène, mais au-delà de mobiliser les acteurs et *in fine* d'évaluer les actions menées. **Les démarches d'observation sociale locale**, que ce soit via les Analyses des besoins sociaux produites par les CCAS ou les dispositifs type « baromètres » du non-recours, ont démontré leur importance dans l'analyse des spécificités locales du phénomène, la création d'une culture commune, l'identification de pistes d'action et la définition d'exigences communes. La façon dont la Plate-forme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS) a été créée, tout comme le couplage systématique entre passation du Baromètre

du renoncement aux soins (BRS) et déploiement territorial des PFIDASS, est un exemple qui pourrait être répété sur d'autres territoires et d'autres objets de non-recours.

Cependant, **l'absence d'objectif chiffré est à l'évidence un des freins au développement d'une politique globale de lutte contre le non-recours**, qui reste encore menée de manière éparpillée et dépendante du volontarisme d'une poignée d'acteurs. On observe d'ailleurs de fortes demandes d'indicateurs de mesure et de suivi du non-recours sur des prestations ou des publics particuliers. Ces attentes et d'autres produisent une diversité d'initiatives en particulier au niveau des collectivités territoriales et des organismes sociaux, sans pour autant servir les objectifs d'une politique générale, que le plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 n'est manifestement pas parvenu à définir suffisamment. De ce point de vue, les groupes de travail qui ont préparé ce plan comme diverses missions parlementaires (mission Archimbaud, mission Vaugrenard, mission Sirugue...) ont mis en avant des constats et des propositions opérationnelles qu'il serait intéressant d'intégrer dans la réflexion du Groupe de travail 4 (certaines pistes ont déjà été construites).

En ce sens, deux points nous apparaissent importants. Le premier concerne **le développement de mesure du coût économique du non-recours**, qui est le principal angle mort dans la connaissance du phénomène. Les taux importants de non-recours, notamment lors de l'évaluation du RSA en 2011, ont largement contribué à amener une prise en considération du phénomène. Il reste maintenant à montrer les enjeux financiers, dont certains travaux nous permettent de dire qu'ils sont considérables (c'est le cas sur l'Allocation personnalisée d'autonomie), et à analyser les gains à moyen ou à long terme de la lutte contre ce phénomène.

- Au niveau national, un travail sur les coûts du non-recours pourrait **s'inspirer de ce qui est fait dans le domaine de la santé** (l'IGAS estimait en 2015 qu'une augmentation de 10 points de la CMU-C permettait d'économiser près de 3 millions en soins de santé) ou d'expériences étrangères (comme l'évaluation du projet Chez soi au Canada).
- Au niveau local, des travaux ont déjà été menés sur quelques territoires pour donner une ampleur des **transferts de charge liés aux ruptures ou aux délais d'ouverture de droits**. Il s'agit là d'une piste intéressante pour envisager les coûts du non-recours et avoir une **approche dynamique et cumulative** de ce phénomène, et non prestation par prestation.

Le deuxième point concerne **le non-recours frictionnel, qui doit avoir sa place dans les indicateurs de suivi d'une politique de lutte contre le non-recours**. Ce type de non-recours est dû au non versement complet ou partiel et pendant une période plus ou moins longue, de prestations alors même que des droits sont ouverts. On voit tout l'intérêt pour ne pas en rester à du non-recours primaire, pour regarder la temporalité des situations et mesurer l'impact du non-recours sur les conditions de vie des individus.

- Une porte d'entrée accessible pour ces cas de non-recours : les rappels de droits identifiables dans le système d'information des CAF. Ces rappels ont une importance quantitative (5 millions d'allocataires en 2013 selon la CNAF) ; une récente étude de l'Odenore indique par ailleurs que cela peut concerner plusieurs prestations et que près de 30% des rappels ont une antériorité égale ou supérieure à 4 mois. De plus, comme ils touchent davantage les allocataires les plus précaires, ils peuvent occasionner des difficultés préjudiciables pour eux, notamment en déstabilisant leur situation financière ou en les insécurisant, et ils ont des conséquences organisationnelles. Pour toutes ces raisons, **une meilleure estimation des rappels de droit** semble une direction de travail pertinente dans un contexte de déploiement du *datamining*, en évaluant le montant des rappels, le profil des allocataires surexposés ou encore le poids des rappels au sein de chaque prestation.

<b>Travaux à signaler</b>
---------------------------

« Vivre en situation de non-recours ». Etude menée dans le cadre du programme de recherche « Accès aux droits et non-recours » de la CNAF. Odenore : juillet 2017.

[https://odenore.msh-alpes.fr/documents/vivre\\_en\\_situation\\_de\\_non\\_recours\\_-\\_rapport\\_final\\_2017.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/documents/vivre_en_situation_de_non_recours_-_rapport_final_2017.pdf)

« Agir sur le non-recours aux droits ». Formation-action du CCAS de la Ville de Grenoble. Odenore : décembre 2016.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/agir-sur-le-non-recours-aux-droits-une-formation-action-du-ccas-de-la-ville-de-grenoble-0>

« Baromètre du renoncement aux soins dans le Gard (BRSG) ». Etude pour la CPAM du Gard. Odenore : septembre 2014.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/barom%C3%A8tre-du-renoncement-aux-soins-dans-le-gard-brsg>

« Démarche baromètre du non-recours. Communauté de communes Pays de Vans ». Odenore : Novembre 2015.

[https://odenore.msh-alpes.fr/documents/barometre\\_du\\_non\\_recours\\_-\\_communaute\\_de\\_commune\\_pays\\_des\\_vans.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/documents/barometre_du_non_recours_-_communaute_de_commune_pays_des_vans.pdf)

« Baromètre du non-recours : une première expérience ». Etude pour le CCAS de Grenoble. Odenore : février 2013.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/barom%C3%A8tre-du-non-recours-une-premi%C3%A8re-exp%C3%A9rience>

## 2. Intervenir sur les ruptures de droit et le parcours des usagers

Derrière la catégorie générale du « non-recours », plusieurs travaux dont ceux initiaux de W. Van Oorschot puis ceux de la CNAF distinguent des marqueurs d'intensité (non-recours cumulatifs, partiels, complets...) et de durée (non-recours temporaire, permanent). Cela permet d'aborder le non-recours sous l'angle dynamique, c'est-à-dire de le replacer dans le parcours des usagers, et d'identifier des points de rupture (ce que le SGMAP a appelé des « trappes à non recours »). Une des situations les plus récurrentes concerne par exemple le renouvellement de la CMU-C qui occasionne de nombreuses ruptures de droit (avec souvent pour conséquence des ruptures dans les parcours de soins), notamment pour les allocataires du RSA, ce qu'une transmission d'informations entre CAF et CPAM automatisée pourrait réduire. Plusieurs pistes sont déjà expérimentées et méritent de l'intérêt pour **intervenir sur ces ruptures et prévenir leurs conséquences**, tant pour les usagers que pour les administrations, en particulier en associant détection et accompagnement :

- ➔ **Les requêtes sur les systèmes d'information** internes aux organismes de protection sociale ou aux collectivités locales permettent de détecter des situations causant des ruptures ou de détecter des personnes qui peuvent y être exposées, de manière à aller au-devant d'elles. Par exemple des requêtes sur des personnes ayant reçu un chèque ACS mais ne l'ayant pas utilisé ; sur des personnes dont la CMU-C arrive à terme ; sur des allocataires abandonnant les démarches en ligne avant leur terme...
- ➔ **L'échange d'informations entre institutions** pour prévenir les principales ruptures connues. Cet échange est mis en place par endroit ou sur certaines situations et pourrait être systématisé, comme entre les MDPH et les CAF (pour les personnes en fin de droits à l'AAH), Pôle emploi et les CAF (pour le passage ASS-RSA), les CAF et la CARSAT (signalement par les CAF des bénéficiaires du RSA et de l'AAH susceptibles d'être éligibles à l'ASPA).
- ➔ **La mise en place de référents dans les organismes de protection sociale, pouvant être contactés par des professionnels extérieurs.** Ces contacts avec un interlocuteur direct qualifié existaient sur certains territoires et là où ils ont été conservés ou remis en place, comme dans quelques CAF et CPAM, ils permettent d'agir sur les ruptures de droit temporaires, en débloquent des situations complexes ou urgentes sans avoir à passer par les accueils téléphoniques dédiés aux allocataires.
- ➔ **L'homogénéisation du calcul des ressources des ménages**, qui peut limiter le non-recours frictionnel (ex des plafonds et des modes de calcul différents qui posent problème dans l'accès à l'ACS pour les bénéficiaires de l'ASPA).

- ➔ **Le développement du travail pair.** Au-delà de problèmes liés aux démarches ou au traitement des demandes, les ruptures de droits (et le non-recours en général) traduisent l'état des relations entre la population et les administrations, qui peuvent être marquées par une rupture de confiance. Il est intéressant de soutenir les expérimentations sur le travail pair puisque, entre autres intérêts, il permet de recréer du lien avec les personnes qui se sont détournées de l'offre publique et de les accompagner dans leurs démarches.

#### Travaux à signaler

« Evaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale ». Rapport d'évaluation pour le compte du Comité d'Evaluation et de Contrôle des politiques publiques (CEC) de l'Assemblée nationale. Pluricité, Sémaphores et Odenore : septembre 2016.

« Le non-recours à la Couverture Maladie Universelle complémentaire. Enquête auprès de populations précaires ». Etude pour le Fonds CMU, col. Croix Rouge Française, ANLCI. Odenore : novembre 2016.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/le-non-recours-%C3%A0-la-couverture-maladie-universelle-compl%C3%A9mentaire-enqu%C3%A8te-aupr%C3%A8s-de-populati>

« L'action, au local, sur le non-recours. Radioscopie des initiatives des collectivités locales ». Recherche pour la DGCS, en col. ANDAS, UNCASS. Odenore : novembre 2016.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/laction-au-local-sur-le-non-recours-radioscopie-des-initiatives-des-collectivit%C3%A9s-locales>

« Non-recours à l'offre d'enseignement et de formation des jeunes de 15 à 24 ans en Fédération Wallonie-Bruxelles ». Recherche pour le Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Odenore : avril 2016.

[https://odenore.msh-alpes.fr/documents/rapport\\_final\\_-\\_noref\\_-\\_19\\_avril\\_2016.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/documents/rapport_final_-_noref_-_19_avril_2016.pdf)

« Formation de personnes relais dans le cadre du dépistage organisé du cancer du sein sur les territoires prioritaires de la politique de la ville ». Recherche-action pour la Métropole de Grenoble et l'ODLC. Odenore : novembre 2011.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/formation-des-personnes-relais-dans-le-cadre-du-d%C3%A9pistage-organis%C3%A9-du-cancer-du-sein-sur-les>

« Une action d'information pour accéder à la CMU-C ou à l'ACS ». Recherche-action pour la CPAM des Alpes de Haute-Provence et le Fonds CMU. Odenore : mars 2011.

<https://odenore.msh-alpes.fr/content/une-action-dinformation-pour-acc%C3%A9der-%C3%A0-la-cmu-c-ou-%C3%A0-lacs-r%C3%A9sultats-dune-%C3%A9tude-men%C3%A9e-dans-le>

### 3. Soutenir la formation en matière de lutte contre le non-recours

Un des freins qui explique pourquoi la lutte contre le non-recours est encore timide tient au changement de postures professionnelles que cela engage (détecter les droits, passer de l'information à l'explication des droits, travailler en coopération avec des acteurs locaux...) et à la sensibilisation très variable selon les acteurs et les territoires. La formation et la préparation des futurs professionnels (ou des professionnels actuels) apparaissent ainsi centrales pour une meilleure prise en compte du non-recours dans leurs pratiques, au-delà de l'accès aux droits sur lequel ils sont déjà formés. Si la formation des agents d'accueil a bien été identifiée comme un axe de réflexion dans le GT, il semble important d'**amener les conditions de la formation à un cercle de professionnels plus large** (cadres intermédiaires, travailleurs sociaux, professionnels paramédicaux et/ou de santé...).

- ➔ **Soutenir la formation initiale et continue** sur les questions de non-recours, qui se développe par différents canaux. Elles sont en effet présentes dès le lycée (dans le bac Sciences et techniques sanitaires et sociales) et dans une agrégation. Les établissements de formation en

travail social s'y réfèrent de plus en plus, sans pour autant que le non-recours fasse partie des socles communs aux métiers du social. De même, il existe des formations dispensées par le CNFPT, et notamment l'INSET d'Angers, qui sont des leviers intéressants pour toucher les agents des collectivités territoriales. Certains organismes de protection sociale commencent parallèlement à développer des modules de formation (via leurs centres de formation dédiés ou par des appels d'offres), à destination de leurs agents et, parfois, de partenaires.

- ➔ **Intégrer les personnes concernées dans des formes de formation intégratives/contributives**, pour une prise en compte dans les contenus des savoirs « expérientiels » ou « d'usage » de ces personnes. Plus globalement, la participation des personnes est un levier pour réduire le non-recours par non-pertinence de certains dispositifs.

#### Travaux à signaler

Collectif SOIF de connaissances.

<http://www.collectif-soif.fr/>

#### 4. L'enjeu incontournable de la dématérialisation

La dématérialisation des démarches administratives est un enjeu central en termes d'accès et de non-recours aux droits, les travaux sur ce sujet insistant sur le fait que simplifier l'accès aux droits par ce biais n'est pas synonyme de favoriser l'accès. De plus, en lien avec la volonté de ce GT de renverser la charge de la réussite des différents dispositifs sociaux en vigueur en faveur des allocataires, il faut rappeler la surexposition des publics les plus précaires qui, du fait de leur situation, doivent multiplier les échanges avec les organismes sociaux et sont ainsi davantage confrontés à la barrière numérique. La crainte des erreurs et de leurs effets sur les droits (indus, suspension, complications, etc.) est exacerbée par ce médium, ce qui peut nourrir la défiance des personnes vis-à-vis des organismes de protection sociale et le non-recours par non-demande ou abandon des démarches. Si des initiatives intéressantes sont mises en place sur le territoire pour prévenir les difficultés liées à la dématérialisation, elles apparaissent comme très dispersées. Les perspectives évoquées en termes d'offre de médiation à direction des personnes les plus éloignées évoquent le plus souvent des personnels (services civiques, bénévoles) peu ou pas formés aux droits sociaux, ce qui peut conduire à complexifier davantage les situations ou à manquer l'objectif visé.

En lien avec les travaux réalisés dans le cadre de la stratégie nationale pour l'inclusion numérique :

- ➔ Mettre en place des systèmes de détection et d'évaluation des compétences numériques des habitants, sur une base territoriale partagée par les acteurs publics, afin d'éviter les effets de renvoi et de délégation contrainte entre organisations.
- ➔ Assurer une offre de médiation qualifiée (en termes de droits sociaux notamment), pour tenir compte de la spécificité des situations de vie, souvent précaires, des usagers les plus dépendants.
- ➔ Maintenir la possibilité de démarches au moyen de formulaires papier pour les personnes ne pouvant objectivement pas utiliser les outils numériques ou mettre en place une offre d'accompagnement et de prise en charge spécifique pour ces populations.

#### Travaux à signaler

« Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative ». Odenore : 2017.

<https://odenore.msh-alpes.fr/documents/rfss264.pdf>

\* \*

De manière transversale, du point de vue de la **méthode**, il nous semble par ailleurs intéressant de s'inspirer de ce qui se déroule avec l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée ». Les propositions qui ressortiront des travaux du Groupe de travail 4 pourraient ainsi être mises en place sur des territoires volontaires, qui les évalueraient afin d'identifier la pertinence et les conditions d'un déploiement plus large.

**DÉLÉGATION  
INTERMINISTÉRIELLE  
À LA PRÉVENTION ET  
À LA LUTTE CONTRE  
LA PAUVRETÉ  
DES ENFANTS  
ET DES JEUNES**



<http://solidarites-sante.gouv.fr/strategie-pauvrete/>

 @Delegpauvrete

#StratégiePauvreté