



HAL
open science

L'action sociale de proximité à l'épreuve du non-recours : une analyse du changement dans l'action sociale locale à travers le prisme du non-recours

Amélie Maze

► To cite this version:

Amélie Maze. L'action sociale de proximité à l'épreuve du non-recours : une analyse du changement dans l'action sociale locale à travers le prisme du non-recours. Science politique. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2020. Français. NNT : 2020GRALH020 . tel-03216452v2

HAL Id: tel-03216452

<https://theses.hal.science/tel-03216452v2>

Submitted on 4 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Science Politique**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Amélie MAZE

Thèse dirigée par **Philippe WARIN**, Directeur de recherche CNRS

préparée au sein du **Laboratoire PACTE**
dans l'**École Doctorale Science de l'Homme, du Politique et du
Territoire**

L'action sociale de proximité à l'épreuve du non-recours. Etude du Département du Val-de-Marne.

Thèse soutenue publiquement le **24 janvier 2020**
devant le jury composé de :

Monsieur Cyprien AVENEL

Chercheur associé, IEP Paris, Membre

Madame Catherine GUCHER

Maître de conférence HDR, Université Grenoble Alpes, Membre

Madame Muriel JOUGLEUX

Professeur des Universités, Université Paris Est, Rapporteur

Monsieur Nicolas KADA

Professeur des Universités, Université Grenoble Alpes, Président

Monsieur Robert LAFORE

Professeur des Universités, IEP Bordeaux, Rapporteur

Monsieur Éric SIGNARBIEUX

Directeur Général Adjoint, Conseil Départemental du Val-de-Marne, Invité

Monsieur Philippe WARIN

Directeur de recherche CNRS, Directeur de thèse



**L'action sociale de proximité à
l'épreuve du non-recours.
Etude du Département du Val-de-Marne.**

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier Philippe Warin, qui a accepté dès 2013 de suivre mon travail, alors que j'arrivais à Grenoble bille en tête pour travailler sur le non-recours, après avoir fait mes armes au Centre d'action sociale de la Ville de Paris. Malgré la distance géographique, l'organisation de nos échanges a permis de ne pas me sentir lâchée dans cette aventure.

Je remercie également très sincèrement le Conseil Départemental du Val-de-Marne et en particulier Eric Signarbieux qui a encadré cette recherche, qui a facilité l'accès au terrain et a toujours renouvelé sa confiance dans la réalisation de ce travail. Je remercie également Valérie Greth, dont l'accompagnement à ma prise de fonctions en 2018 et le soutien quotidien a rendu possible la conduite de front de ces deux projets. Je remercie évidemment mes collègues du quotidien Brigitte Lefevre, Sylvette Tissot et Azzouz Houamed qui m'ont aidée à décrypter l'organisation à mon arrivée dans la collectivité puis m'ont soutenue dans les différentes étapes de cette recherche. Une pensée sincère à Chantal Nicolas Le Pape, Christophe Blesbois, Catherine Guitteaud et mon équipe du service insertion.

Parler du Val-de-Marne c'est aussi et surtout parler des enquêtés, agents du département et partenaires de la collectivité qui ont accepté de participer à cette recherche, soit en m'accordant de leur temps en entretien, je pense ici particulièrement aux responsables sociaux de territoires, aux responsables des EDS et aux directeurs.trices de CCAS, soit en acceptant ma présence lors de réunions ou de groupes de travail. Là encore la confiance que vous avez témoignée a été indispensable à la réalisation de ce travail, et j'espère que cette thèse sera à la hauteur de la qualité de nos échanges.

Faire de la recherche c'est aussi appartenir à un collectif de travail. Dans mon cas la distance géographique n'a pas facilité la tâche, l'une des difficultés majeures dans ce travail est sans doute liée à la limitation de fait des échanges avec les pairs, pour sortir de certaines impasses ou retrouver la motivation. Néanmoins, la technologie a permis de maintenir des échanges réguliers avec

l'équipe de l'Odenore, dont je salue l'ensemble des membres, et suivre les projets du laboratoire PACTE, même si j'aurais aimé pouvoir m'impliquer davantage. Les équipes administratives de l'école doctorale et du laboratoire ont toujours été aidantes pour pouvoir travailler à distance.

Je remercie également Sophie Rouay-Lambert qui m'a initiée à la sociologie de l'exclusion et fait goûter au terrain dès 2008, et en cela m'a transmis le goût de la recherche empirique. Notre rencontre a été déterminante pour la suite de mon parcours et le choix de mes objets de recherche s'est toujours inscrit dans la continuité de ces premiers travaux réalisés dans le cadre de l'Atelier de Sciences Humaines de l'Institut Catholique de Paris.

Bien que solitaire le travail de recherche déborde sur la vie personnelle, et famille et amis deviennent rapidement des ressources pour traverser cette épreuve. Je remercie tout d'abord Arlo qui m'a encouragée à m'engager dans ce travail et soutenue lorsque je voulais, souvent, abandonner. Même si nous sommes entrés dans les statistiques des couples qui ne survivent pas à la thèse, notre binôme a été essentiel, et cet aboutissement est aussi le tien. Je remercie évidemment mes parents, je sais que ce travail, tant dans son contenu que dans ses contraintes était au départ assez abstrait pour vous, pour autant vous avez su m'aider à passer des caps, accueillie pour mes retraites bretonnes de rédaction. Je remercie mon père qui a accepté de mettre en pratique le mode révision pour relire et corriger toutes les versions de mes chapitres, tu es devenu suffisamment familier du sujet pour pouvoir discuter mes analyses. Tes encouragements ont été précieux quand il s'est agi de choisir entre achever ou abdiquer. Je remercie également mes sœurs, Aude qui m'a tenu compagnie lorsque je rédigeais des journées entières et Claire, je suis désolée de t'avoir découragée à t'engager dans une thèse. Une pensée très chaleureuse pour Eric et Marion, dont le soutien n'a décliné depuis que j'ai démarré mes études, l'enthousiasme et la confiance que vous me témoignez dans tout ce que j'entreprends m'encourage à aller toujours plus loin.

Parmi mes amis je remercie tout particulièrement Justine pour son soutien quotidien et sa prévenance, Sonia et Amélie qui m'ont aidée à

surmonter cette dernière année de thèse, en m'offrant des sas de décompression bucolique ou houblonique. Un grand merci également à mon cousin Maxime qui a permis de faire de chaque passage à Grenoble un moment de réjouissance, et de me faire aimer cette ville que je n'aurai fait sinon que traverser de la gare au campus. Une pensée chaleureuse pour mes amis, parisiens ou dinannais, je serai désormais ravie lorsque je vous vois de pouvoir vous répondre que oui, j'ai terminé ma thèse. Une pensée singulière pour Tossany, Philippe, Antoine, Hélène, Manon, Typhaine et Léa qui ont régulièrement vérifié que je ne perdais pas pied et agi lorsque cela était nécessaire, pour Rose-Anne qui a supporté la dernière ligne droite américaine, ainsi que pour Samuel, Pierre et Noémie mes acolytes sociologues.

Je tiens également à remercier ici les contributeurs indirects de ce travail universitaire que sont les musiciens qui ont composé, sans le savoir, la bande originale de cet ouvrage. Sans eux il m'aurait été difficile, voire impossible à certaines périodes, de poursuivre la rédaction. Ils ont cadencé les phrases, fluidifié la frappe, fourni à mes neurones le carburant nécessaire pour garder le rythme. Je souhaite notamment remercier Flavien Berger et Lomepal, qui ont particulièrement supporté la fin de la rédaction. Dans cette course de fond solitaire, leur compagnie a été précieuse pour tenir la distance. Dans la même logique je remercie les auteurs de littérature française, américaine, canadienne qui m'ont fourni des bulles d'oxygène nécessaires à la régénération de mes neurones.

Enfin je dédie ce travail à mon frère Matthieu, qui a le premier introduit le Val-de-Marne dans ma vie à travers la musique de 113, et par là même toute une philosophie : « On est jeune et ambitieux, parfois vicieux, faut qu'tu te dises que tu peux être le prince de la ville si tu veux, où tu veux, quand tu veux »¹.

¹ 113, « Les Princes de la ville », *Les Princes de la ville*, Small records, 1999.

SOMMAIRE

Remerciements	1
Sommaire.....	9
Liste des sigles.....	13
Introduction générale.....	17
1. Présentation de l'objet de recherche	18
2. Le Conseil Départemental : chef de file de l'action sociale	27
3. Questionnements de recherche et cadre d'analyse	29
4. Terrain et méthodologie d'enquête	35
Chapitre 1 – Face à des disparités croissantes une politique départementale de lutte contre les inégalités	47
1. Le Val-de-Marne : un département francilien hétérogène.....	48
2. Une politique départementale de lutte contre les inégalités.....	68
Chapitre 2 - de l'émergence à l'affirmation du non-recours comme préoccupation départementale	87
1. Le non-recours : une préoccupation départementale ?	93
2. Le travail institutionnel de la Direction de l'action sociale	104
3. De la formalisation administrative au portage politique.....	120
Chapitre 3 – Le rôle du chercheur dans l'institutionnalisation du non- recours	131
1. Une ouverture variée et ancienne à la recherche	132
2. La place du chercheur	135
3. Des entretiens et des temps collectifs de travail	138
4. La participation observante du pacte territorial d'insertion.....	143
5. La diffusion des résultats d'enquête	148
6. Les effets de la recherche embarquée	155

Chapitre 4 - L'usage de la question du non-recours dans la conduite du changement par l'administration centrale	163
1. Présentation de la grille d'analyse des réactions au changement	164
2. Le schéma d'action sociale de proximité : une réorganisation des services	170
3. Détecter des situations de non-recours : l'élaboration du bilan d'accès aux droits	179
4. Informer les professionnels : un enjeu de prévention du non-recours produit par l'institution.....	188
Chapitres 5 - L'appropriation du non-recours à l'échelle des territoires d'action sociale	195
1. Une appropriation différenciée du non-recours par les acteurs	196
2. La préparation du PTI : un cadre de travail favorable à l'appropriation du non-recours	225
Chapitre 6 – La construction de l'action contre le non-recours par les territoires.....	241
1. Deux territoires se saisissent du PLIDS pour élaborer des actions de lutte contre le non-recours	242
2. Déterminer des actions locales de lutte contre le non-recours : entre approche pragmatique et innovation sociale	253
3. Le PTI : un cadre d'intervention collectif propice à l'assentiment des acteurs	267
Chapitre 7 - Les prolongements de la prise en compte du non-recours	277
1. La simplification des aides sociales départementales : la création du fonds unique de solidarité.....	278
2. Un programme départemental d'insertion qui prône une approche transversale de l'insertion.....	283

3. Un nouveau dispositif insertion pour simplifier les parcours des allocataires du RSA	287
Conclusion.....	295
1. Une appropriation de la thématique du non-recours préalable à toute stratégie de changement	298
2. Une action sur le non-recours qui maintient une approche individuelle de l'action sociale.....	302
3. Le non-recours : un levier pour impulser une approche collective de l'action sociale	309
4. Vers une transformation générale des politiques de solidarité ?	317
Bibliographie	323
Table des matières	337
Annexes	345

LISTE DES SIGLES

AAH : Allocation adulte handicapé
AAS : Aide et action sociales
ACS : Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé
ADF : Assemblée des départements de France
AEL : Aide extra-légale
AIS : Aide individuelle de solidarités
ALI : animateur local d'insertion
APA : Allocation personnalisée d'autonomie
APL : Allocation personnalisée d'autonomie
APUR : Atelier parisien d'urbanisme
ASE : Aide sociale à l'enfance

CAF : Caisse d'allocations familiales
CASS circonscriptions d'action sanitaire et sociale
CCAPEX : Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
CCAS : Centre communal d'action sociale
CD : Conseil Départemental
CER : Contrat d'engagements réciproques
CIFRE : Convention industrielle de formation par la recherche
CLI : Commission locale d'insertion
CLIC : Commission locale d'information et de coordination

CMU : Couverture maladie universelle
CMU C : Couverture maladie universelle complémentaire
CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale
CODEV : Conseil de développement du Val-de-Marne
CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie
CRAMIF : Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France
CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
DA : Direction de l'autonomie
DAEI : Direction des affaires européennes et internationales
DALO : Droit au logement opposable
DASO : Direction de l'action Sociale
DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale
DEFIS : Direction de l'emploi, de la formation et de l'innovation sociale
DG : Direction Générale
DGA : Direction générale adjointe

DHAB : Direction de l'habitat
DJS : Direction de la jeunesse et des sports
DPEJ : Direction de la protection de l'enfance et de la jeunesse
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRILH : Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et de logement
DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DTR : Déclaration trimestrielle de ressources
EDS : Espace départemental des Solidarité
EELV : Europe écologie les verts
EI : Espace insertion
EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale
EPT : Etablissement public territorial
FAI : Fonds d'aide individualisée
FAS : Fédération des acteurs de la solidarité
FDAJ : Fonds départemental d'aide aux jeunes
FDG : Front de gauche
FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale
FSH : Fonds de solidarité pour l'habitat
FSL : Fonds de solidarité pour le logement
FUS : Fonds unique de solidarité
IFOP : Institut français d'opinion publique
IGAS : Inspection générale des affaires sociales
IJ : indemnités journalières
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
JIO : Journées d'information et d'orientation
LR : Les républicains
MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
MASP : Mesure d'accompagnement social personnalisé
MDPH : Maison départementale des personnes handicapées
MGP : Métropole du grand Paris
MIN : Marché d'intérêt national
NDI : Nouveau dispositif insertion
NOTRE : Nouvelle organisation territoriale de la République
ODAS : Observatoire national de l'action sociale décentralisée
ODENORE : Observatoire des non-recours aux droits et services
PAD : Projet d'accueil départemental
PADIE : Programme d'actions départemental pour l'insertion et l'emploi
PARADS : Pôle d'accueil en réseau pour l'accès aux droits
PCF : Parti communiste français
PCH : Prestation de compensation du handicap

PDAHI : Plan départemental accueil hébergement insertion
PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDI : Programme départemental d'insertion
PG : Parti de gauche
PIB : Produit intérieur brut
PIDS : Pacte pour l'insertion et le développement social
PLANIR : Plan local d'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures
PLIDS : Pacte local pour l'insertion et le développement social
PMI : Protection maternelle et infantile
PS : Parti socialiste
PSDI : Programme stratégique départemental d'insertion
PTI : Pacte territorial d'insertion
RMI : Revenu minimum d'insertion
RSA : Revenu de solidarité active
SDASP : Schéma départemental d'action sociale de proximité
SRU : Solidarité renouvellement urbain
SS : Sécurité sociale
UDCCAS : Union départementale des centres communaux d'action sociale
UDR : Union démocrate pour la république
UPEC : Université Paris-Est Créteil
UNCCAS : Union nationale des CCAS
ZUS : Zone urbaine sensible

INTRODUCTION GENERALE

En novembre 2016, l'exécutif départemental du Val-de-Marne s'engage « dans le domaine de la lutte contre le non-recours »², devant ses partenaires lors des Etats généraux des solidarités. En effet, à partir de 2014, le terme de non-recours, qui était jusqu'alors absent des documents cadres, a fait l'objet d'une appropriation par les différents acteurs, au point qu'il figure dès 2016 et jusqu'à aujourd'hui dans les discours des élus. Pourtant lorsque cette recherche a démarré, le non-recours était une question confidentielle, connue uniquement de quelques cadres de direction sensibles aux travaux de recherche et à l'évaluation des politiques publiques. Cette thèse s'attache à décrire et expliquer quels facteurs ont favorisé le développement de cette thématique et à quelles actions il a donné lieu.

Quand j'engage cette thèse la question vient d'être posée dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté dont le pilotage est confié aux préfetures de Région et dont l'un des axes concerne la lutte contre le non-recours. Les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales sont alors mobilisés. La nouveauté du plan de 2013 est que le non-recours en constitue l'axe principal. En effet, au lendemain des élections présidentielles de 2012, une évaluation du RSA donne à la question du non-recours son capital médiatique et amène à sa mise sur l'agenda gouvernemental. C'est à la suite de cette étude, en 2013, que la préoccupation pour le non-recours va être formalisée par les pouvoirs publics dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, qui affirme un principe de « juste droit », c'est-à-dire de s'assurer que l'ensemble des citoyens bénéficient, de ce à quoi ils ont droit, ni plus, ni moins, ainsi qu'un principe de « non-stigmatisation ». Le non-recours y constitue l'un des axes de la première partie du plan « Réduire les inégalités et prévenir les ruptures »³. Le non-recours y est clairement identifié

² Extrait du discours de Gilles Saint-Gal, Vice-Président du Conseil départemental, 24 novembre 2014.

³ Cet axe est intitulé « Accès aux droits : lutter contre le non-recours et sécuriser les aides ».

comme « un frein puissant à l'efficacité des politiques de solidarité »⁴. La déclinaison opérationnelle est confiée aux organismes de protection sociale, aux collectivités territoriales et aux associations. La période observée à l'échelle du Val-de-Marne coïncide avec la mise en œuvre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté de 2013.

1. Présentation de l'objet de recherche

Cette recherche porte sur l'action d'une collectivité territoriale pour prévenir le non-recours. Cette approche implique qu'elle s'appuie à la fois sur des travaux qui portent sur l'étude du phénomène de non-recours et des travaux qui portent sur les actions ayant été développées pour prévenir ou lutter contre ce phénomène. En effet l'une des particularités de cet objet de recherche est qu'il est un problème de politiques publiques qui découlent des réponses apportées à d'autres problèmes publics. Cette particularité induit que sa connaissance amène des adaptations des dispositifs qui constituent ces réponses à d'autres problèmes publics, afin d'en améliorer l'efficacité.

1.1. Emergence de la thématique en France

Le non-recours désigne le fait qu'une partie des publics auxquels s'adresse une offre publique n'en bénéficie pas. La définition du non-recours va s'affiner et s'élargir par les travaux de recherche successifs. La thématique du non-recours n'est pas une question nouvelle. Elle est développée à partir des années 50, d'abord au Royaume-Uni et aux Etats-Unis où elle constitue un indicateur d'évaluation pour mesurer l'efficacité des politiques sociales. A partir des années 80 la thématique se développe également aux Pays-Bas. En France la notion commence à circuler dans les années 70, fortement corrélée à la mise en place de prestations sous conditions de ressources. Deux minima sociaux sont créés au cours de cette décennie, l'allocation adulte handicapé en

⁴ Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté par le Comité interministériel de lutte contre les exclusions, 21 janvier 2013, p.5

1975 et l'allocation parent isolé en 1976, des prestations non contributives soumises à des critères précis.

La thématique émerge ainsi conjointement au ciblage des politiques sociales⁵, les prestations universelles étant moins touchées par le phénomène⁶. Dans un contexte de chômage structurel, le revenu minimum d'insertion est créé en 1988, pour donner des moyens de subsistance à des personnes valides mais privées d'emploi. En effet, à partir des années 80 le taux de chômage va dépasser 8% de la population active, et même dépasser 10% au milieu des années 90⁷. Ces dispositifs font ainsi suite à l'émergence d'une « nouvelle pauvreté » liée à la crise économique de la fin des années 70, une nouvelle pauvreté qui va finalement s'installer.

C'est dans les années 1990, à la suite de la mise en place du Revenu minimum d'insertion (RMI) que la thématique du non-recours va s'affirmer en France, importée par la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour laquelle le non-recours représente un risque d'échec des minimas sociaux dans la lutte contre la pauvreté⁸. L'étude du non-recours, d'abord portée par des organismes de protection sociale est ainsi, dès le départ, fortement liée aux actions pouvant être mises en œuvre pour le prévenir, portant en premier lieu l'idée de la simplification des dispositifs. Le bureau de la recherche de la CNAF s'associe alors au chercheur néerlandais Wim Van Oorshot pour explorer les causes du non-recours mais également ses conséquences pour les personnes en situation de non-recours.

La préoccupation croissante pour la question du non-recours aux droits sociaux va conduire en 2003 deux chercheurs de l'université de Grenoble à créer l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore). Cette

⁵ WARIN, Philippe, *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses Universitaires de Grenoble, 2016

⁶ WARIN, Philippe, *L'accès aux droits sociaux*, Presses universitaires de Grenoble, 2006

⁷ OCDE, Taux de chômage, <https://data.oecd.org/fr/>

⁸ BORGETTO, Michel, CHAUVIERE, Michel, FROTTIEE, Brigitte, RENARD, Didier, « Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative », CNAF, Dossiers d'étude n°60, 2004

création est soutenue par des institutions nationales : la CNAF, le Médiateur de la République, la DGAFP (Direction générale de l'administration et de la fonction publique). L'objectif de cet observatoire était de développer les travaux de recherche pour approfondir la connaissance du non-recours, à la fois pour pouvoir le quantifier selon les dispositifs concernés mais également pour en connaître les facteurs explicatifs. L'objectif corolaire de cette compréhension du non-recours était pour les institutions soutenant la démarche d'identifier des leviers d'intervention pour améliorer les dispositifs. L'observatoire va élargir la thématique au-delà des seuls droits sociaux, en portant une acception de la notion qui concerne toute offre publique. Les travaux de l'observatoire, dont l'approche empirique est ancrée auprès des institutions des politiques sociales va fortement contribuer à la diffusion de la thématique et son appropriation par les acteurs en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques sociales, tant au local avec les institutions grenobloises et iséroises, qu'à l'échelle nationale et européenne, en participant au projet Européen EXNOTA⁹ « Exit from and non take up of public services », regroupant six équipes de recherche¹⁰.

En France la diffusion de cette thématique va d'abord s'opérer au sein des organismes de protection sociale puis parmi les acteurs de l'aide et l'action sociales. Elle s'accélère à partir des années 2010 : une enquête réalisée par la CNAF et la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) en 2011 sur le RSA (Revenu de Solidarité Active) va accélérer la mise en visibilité du non-recours¹¹. Cette étude pointe un taux de non-recours très élevé au RSA activité de 68%. Or le volet « activité » du RSA

⁹ Le réseau EXNOTA regroupe dès 2002 des équipes de recherche de France, de Grèce, d'Espagne, d'Allemagne, des Pays-Bas et de Hongrie. Ce projet européen visait à encourager des réseaux d'acteurs pour produire des connaissances sur le non-recours, notamment en construisant des indicateurs favorisant la comparaison entre pays mais également en développant une recherche scientifique auprès des acteurs de terrain.

¹⁰ Commission européenne, « Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis : France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary », EXNOTA, Rapport final, *EU research on social sciences and humanities*, 2006

¹¹ Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final, La Documentation française, 2011

constituait l'innovation du dispositif par rapport au RMI. En effet, au cours des années 2000 s'affirme un discours politique et médiatique négatif sur les dispositifs de protection sociale autour de la fraude aux prestations¹², et sur les minimas sociaux considérés comme des trappes à inactivité, c'est-à-dire qui désincitent à la reprise d'activité¹³. Cette opinion va se traduire par la concrétisation de politiques d'activation, c'est-à-dire des politiques qui visent à inciter à la reprise d'activité, déjà promues à l'échelle européenne¹⁴. Cela conduit en décembre 2008, 20 ans après la création du RMI à son remplacement par le RSA. Cette enquête d'évaluation du RSA reste aujourd'hui une référence pour les acteurs des politiques sociales, bien que ces chiffres ne soient pas actualisés au niveau national. Cette enquête a constitué un effet cliquet pour l'ensemble des acteurs des politiques sociales, en mettant en visibilité un phénomène non pas marginal mais d'ampleur¹⁵.

1.2. Une connaissance préalable nécessaire à l'action publique

A travers ces travaux portant sur différents dispositifs, le non-recours va s'affirmer comme catégorie évaluative des dispositifs. Il permet de mettre en évidence le fait que certains dispositifs n'atteignent pas leur cible, ne permettant pas alors de lutter contre le problème public auquel ils devaient répondre, en particulier en matière de lutte contre la pauvreté. En effet, le non-recours, comme indicateur de l'effectivité des droits sociaux existants contribue à réaffirmer cet impératif d'accès aux droits pour lutter contre la

¹² NEGRONI, « De la fraude au non-recours aux droits », *Vie Sociale*, 2008 ; DUBOIS, Vincent, « La promotion du contrôle : retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public », 2012 ; WARIN, Philippe, « La face cachée de la fraude sociale », *Le monde diplomatique*, 2013/7

¹³ LETARD, Valérie, « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », Rapport d'information n°334 au Sénat, 2005

¹⁴ BARBIER, Jean-Claude, « L'activation de la protection sociale : existe-t-il un modèle français », in. GUILLAMARD, Marie, *Où va la protection sociale ?*, Presses universitaires de France, Coll. Lien social, 2008; OKBANI, Nadia, « L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales », *Dynamiques régionales*, n°2, 2015

¹⁵ DOMINGO, Pauline, PUCCI, Muriel, « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul », *Economie et statistiques*, n°467, 2014

nouvelle pauvreté. Cet impératif sera formalisé dans la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Le non-recours aux dispositifs créés pour lutter contre la pauvreté constitue un facteur d'échec de ces politiques. Les difficultés d'accès aux droits et le non-recours y sont identifiés comme des facteurs d'exclusion sociale, soit en amont de la demande, principalement du fait de problèmes d'information, soit en aval du fait de la perte de certains droits¹⁶.

L'identification de ce facteur de pauvreté ou frein à la sortie de la pauvreté conduit les organismes de sécurité sociale à intégrer des objectifs de réduction du non-recours dans leurs Conventions d'objectifs et de gestion conclues avec l'Etat. Ces conventions, mises en place depuis 1996, définissent à la fois les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir, avec un double enjeu d'efficience du service public et d'amélioration des services.

Dans la continuité de la loi de 1998, cette préoccupation pour l'accès aux droits des personnes en situation d'exclusion va également se traduire par la mise en place d'un nouveau dispositif pour favoriser l'accès aux soins. La couverture maladie universelle est créée en 1999, intégrant une couverture de base, une couverture complémentaire, et une aide à l'acquisition d'une complémentaire. Ces créations sont accompagnées par celle d'un organisme de gestion de la CMU, le fonds CMU qui va intégrer le non-recours dans son évaluation du dispositif, pour en observer la montée en charge. Cette évaluation régulière du non-recours amènera à des ajustements des dispositifs. L'aide à l'acquisition d'une complémentaire fera notamment l'objet de plusieurs révisions, sa complexité d'utilisation ayant été soulignée comme un facteur explicatif du fort taux de non-recours observé.

Au-delà de la CNAF et du fonds CMU, d'autres structures publiques vont intégrer dans leurs travaux la thématique du non-recours et contribuer ainsi à sa diffusion : l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion

¹⁶ BORGETTO, Michel, CHAUVIERE, Michel, FROTTIEE, Brigitte, RENARD, Didier, *Ibid.*

sociale (ONPES)¹⁷, la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹⁸. A l'échelle européenne également la thématique est approfondie, le Comité européen pour la cohésion sociale du Conseil de l'Europe confie en 2001-2002 à Mary Daly une recherche sur l'accès aux droits sociaux en Europe dans un contexte de chômage de masse¹⁹. Cette multiplication de travaux illustre l'intérêt des institutions publiques pour cette thématique du non-recours qui constitue un enjeu majeur pour les politiques publiques : celui d'atteindre les publics auxquels elles s'adressent.

La connaissance des facteurs de non-recours a également conduit à des mesures de simplification des dispositifs. Elle a principalement été permise par les outils informatiques, d'abord au sein des institutions par l'exploitation de bases de données, et dont le paroxysme est atteint dans les années 2010 avec la dématérialisation des démarches administratives. La simplification administrative répond en effet à deux des critiques majeures faite à l'administration : celui de la complexité des démarches et les délais de traitement des demandes. Mais la simplification ne se limite pas à la mise en œuvre des dispositifs et porte également sur leur conception. Nous pouvons souligner qu'à différents niveaux, la connaissance du phénomène de non-recours induit des réajustements dans l'action sociale. Ainsi la connaissance du non-recours est intimement liée à l'action publique contre le non-recours.

¹⁷ ONPES, « Portrait social 2013 ; décrochage et non-recours aux droits », 2014

¹⁸ IGAS, « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », Mission dans le cadre du rapport annuel, 2005

¹⁹ DALY, Mary, « L'accès aux droits sociaux en Europe », Rapport adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale, 2002. Ce rapport met en exergue l'importance de l'accès aux droits dans les démocraties européennes dans un contexte de transformation structurelle du marché du travail et de précarisation de l'emploi qui en découle.

1.3. Un développement d'actions qui ouvre un nouveau champ de recherche

Au moment où démarrait cette recherche, les travaux portaient moins sur l'analyse des solutions qui pourraient être apportées, des actions qui pouvaient être développées pour lutter contre le non-recours, que sur l'approfondissement de la connaissance du non-recours de certains publics, à certains dispositifs ou sur certains territoires. Pour autant l'action contre le non-recours était déjà présente, et ce depuis les premiers travaux évaluatifs. Les recherches portant sur l'action contre le non-recours vont également s'amplifier à partir des années 2010. L'action de l'assurance maladie va par exemple faire l'objet de la thèse d'Hélène Revil, qui s'attache à la prise en compte du non-recours notamment à partir des dispositifs de détection du non-recours développés par l'assurance maladie pour exploiter leurs bases de données. A travers l'observation des systèmes d'information, d'un outil de détection, Revil souligne le changement de fonds qui est impulsé dans la conception de l'offre de service aux assurés. Cette recherche a notamment permis de mettre en exergue le changement de posture des professionnels de l'assurance maladie dans leur rapport aux assurés²⁰, en sortant d'une logique de guichet.

Au cours de la même période, l'implication de l'Odenore dans l'accompagnement d'acteurs locaux pour agir sur le non-recours a conduit à expérimenter des baromètres du non-recours à Grenoble²¹ dans une logique de recherche-action. Ces baromètres ont à la fois permis d'affiner la connaissance du non-recours sur ce territoire mais également de les observer comme un outil d'intervention pour les professionnels du CCAS de Grenoble. En 2014 est lancée une enquête d'ampleur auprès des CCAS et Conseils Départementaux sur la lutte contre le non-recours au local, conduite par l'Odenore pour la

²⁰ REVIL, Hélène, 2014, *Le « non-recours » à la couverture maladie universelle. Emergence d'une catégorie d'action et changement organisationnel*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble

²¹ CHAUVEAUD, Catherine, « Les baromètres du non-recours » : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits », *Informations sociales*, 2013/4

Direction Générale de la Cohésion Sociale (DGCS) et qui comprend deux phases, une enquête par questionnaires et des séminaires qualitatifs sur sites²². Fin 2014, à la suite du baromètre du renoncement aux soins dans le Gard, la CPAM du Gard expérimente une plateforme d'intervention départementale pour l'accès aux soins et à la santé (PFIDASS). Ce dispositif vise à mettre en place un accompagnement personnalisé et renforcé pour des personnes qui sont identifiées en situation de renoncement à des soins. La PFIDASS du Gard constituera un terrain d'observation et de suivi des actions portées par l'assurance maladie pour prévenir le non-recours en matière de santé²³, avant la généralisation du dispositif en 2017. En effet, si la PFIDASS faisait suite à une enquête sur le non-recours aux droits et aux soins, afin de prévenir ce non-recours, l'évaluation du dispositif et ses résultats en matière d'accès effectif aux soins a conduit l'institution à le développer dans toutes les Caisses primaires d'assurance maladie. Ce dispositif illustre le caractère itératif des travaux sur le non-recours et leurs effets sur les organisations et sur l'offre publique.

En 2014, une recherche européenne est réalisée par la Fondation Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) portant à la fois sur la connaissance du non-recours (quantitative et qualitative) et sur les actions correctrices déjà mises en œuvre dans dix pays européens. Cette recherche identifie à la fois des initiatives qui cherchent directement à réduire le non-recours et des initiatives pour lesquelles la réduction du non-recours n'est qu'un élément ou un effet secondaire. Ces initiatives sont classées selon trois niveaux d'intervention : le niveau administratif, le niveau individuel et le niveau sociétal. Cette approche comparative met en exergue le fait que malgré des dispositifs et des systèmes

²² CASAGRANDE, Annette, CHAUVEAUD, Catherine, MAZET, Pierre, WARIN Philippe, « La lutte contre le non-recours au local. Enquête par questionnaires auprès des CCAS et des Conseils généraux », Rapport final, Grenoble, mars 2015

²³ REVIL, Hélène, « La Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS). Regard sur un dispositif expérimental de détection du renoncement aux soins et d'action pour accompagner les personnes à la réalisation de leurs soins », *Rapport général de l'accompagnement scientifique de la PFIDASS*, Grenoble, mars 2016

de protection sociale et d'aide sociale différents, le non-recours amène des réponses proches d'un pays à l'autre, en termes d'automatisation des droits, de simplification de l'information et des procédures, de non-stigmatisation, de mobilisation de réseaux larges d'acteurs pour toucher des publics en dehors des circuits institutionnels. Les auteurs du rapport, Hans Dubois et Ana Ludwineck, soulignent l'importance d'une large sensibilisation au phénomène du non-recours tant pour toucher les non-recourants eux-mêmes que pour mobiliser les pouvoirs publics sur les enjeux, à long terme de la prévention du non-recours. Cette recherche porte sur les *outputs* produits pour prévenir le non-recours mais ne détaille pas leurs processus d'élaboration.

Malgré cette connaissance ancienne du phénomène de non-recours certains de ses facteurs institutionnels demeurent et caractérisent toujours les politiques sociales. Cette persistance de la problématique interroge les actions mises en place pour agir sur le non-recours. Qu'est-ce qui explique que malgré la connaissance du phénomène de non-recours ce dernier perdure ? Le non-recours constitue-t-il un problème structurel des politiques sociales ? Si au cours de cette période plusieurs acteurs des politiques sociales se saisissent de la problématique du non-recours, la définition sur laquelle ils s'appuient fait toujours l'objet d'appropriations spécifiques au regard de leurs champs de compétences et de leurs enjeux. La nouveauté de cette thèse est de s'intéresser à un acteur central des politiques d'aide et d'action sociales, dans un contexte où le gouvernement appelle à une mobilisation des collectivités locales dans la lutte contre la pauvreté dans laquelle la lutte contre le non-recours constitue l'axe principal. Qu'observe-t-on si l'on se place du côté d'une collectivité qui essaye d'agir sur le non-recours ? En cela cette recherche est complémentaire de l'existant à travers un objet de recherche singulier : l'action d'une collectivité territoriale sur le non-recours. Cette perspective permettait de compléter les travaux de recherche déjà réalisés et de se pencher sur un acteur majeur du système de l'aide et l'action sociales, le Département. A travers cet objet de recherche et ce niveau d'observation ce seront différents mouvements de l'aide et l'action sociales locales qui seront observés.

2. Le Conseil Départemental : chef de file de l'action sociale

Cette recherche sur la prise en compte du non-recours dans le Val-de-Marne a en effet permis de se pencher sur un acteur majeur du système de l'aide et l'action sociales, le Département, chef de file de l'action sociale depuis l'acte II de la décentralisation. Par trois mouvements de décentralisation, le Conseil Départemental s'est vu confier, depuis le début des années 1980 des compétences de plus en plus larges en matière d'action sociale. Si l'acte I de la décentralisation a amorcé ce processus en décentralisant des « blocs de compétences »²⁴, c'est l'acte II qui renforce le rôle du Département en matière d'élaboration et de mise en œuvre de l'action sociale sur les territoires²⁵. Cela se traduit à la fois par le transfert de nouvelles compétences sectorielles et par la définition de son rôle de « chef de file » de l'action sociale. Derrière cette notion de « chef de file » définie dans la Constitution²⁶ c'est « le pouvoir d'organiser les modalités de leur action commune » qui est conféré aux collectivités désignées comme « chef de file ». Dès lors, « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale »²⁷. Selon Robert Lafore, compte tenu de l'absence de capacité décisionnelle vis-à-vis des autres acteurs, le Département s'apparente davantage à un « chef d'orchestre » qu'à un chef de file, dans la mesure où « [il] met en ordre et en musique l'action d'un ensemble

²⁴ L'acte I de la décentralisation comprend la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et l'Etat, dites lois Defferre.

²⁵ L'acte II de la décentralisation comprend la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dont la mise en œuvre a nécessité trois lois organiques : les lois organiques du 1^{er} août 2003 relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales, au référendum local, et la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ; et la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

²⁶ Révision constitutionnelle du 28 mars 2003

²⁷ Code de l'action sociale et des familles, article L. 121-1

d'opérateurs qui demeurent, chacun pour ce qui concerne ses compétences, maîtres de les mettre en œuvre comme il l'entend²⁸ ».

Si le Département est chef de file de l'action sociale depuis l'acte II de la décentralisation, il ne dispose pas pour autant du pouvoir normatif initial conféré à l'Etat, et doit de ce fait composer avec l'Etat, les organismes de sécurité sociale ou encore d'autres collectivités territoriales, ce qui contribue à la complexité de la gouvernance du social. Ainsi le Département est chef de file de l'action sociale, sans pouvoir ni intervenir lui-même sur les dispositifs dont la mise en œuvre lui est confié, ni exercer d'autorité sur les collectivités qui composent sa file. Ces dernières restent décisionnaires concernant leurs propres compétences. Les Schémas départementaux d'action sociale constituent l'instrument par lequel le rôle de chef de file se concrétise. Leur élaboration et leur pilotage ont été confiés aux Départements, ils vont permettre, pour chaque politique sectorielle (enfance, handicap, autonomie...) de réunir l'ensemble des acteurs impliqués. Mais leur mise en œuvre va reposer sur l'animation du partenariat et la collaboration indispensable avec les communes et les organismes de sécurité sociale.

Les compétences transférées aux Départements par l'acte II de la décentralisation concernent plusieurs politiques sectorielles, l'APA ayant déjà été transférée en 2001. En matière d'insertion le RMI et le Fonds d'aide aux jeunes sont transférés aux Départements ainsi que la coordination des aides sociales. En matière de logement le Fonds de solidarité logement et le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALPD) leur sont également confiés. Enfin, ce sont les mesures de placement de l'enfance qui sont transférées aux Départements. Selon Robert Lafore, ce transfert de compétences acte une séparation plus marquée entre les publics rattachés à l'emploi et à la sécurité sociale, et les publics les plus éloignés de l'emploi ou en incapacité de travailler. En d'autres termes, l'acte II de la décentralisation acte une spécialisation des Départements

²⁸ LAFORE, Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du 'département providence' », Revue Française des affaires sociales, 2004/4, p.23

sur les publics les plus exclus ou marginalisés. Or, selon lui, la « nouvelle question sociale »²⁹ et la montée en puissance de « l'exclusion » avaient relativisé ce partage à travers la mise en place de dispositifs gérés conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales³⁰. A travers ce deuxième acte, le Département est désigné comme le « bon niveau d'action publique »³¹ pour ces populations.

Au regard des compétences dont le département a en charge la mise en œuvre, des publics auxquels s'adressent ces dispositifs et de son rôle de « chef d'orchestre », pour reprendre l'expression de Lafore, vis-à-vis d'un ensemble d'acteurs locaux, le choix de ce niveau d'observation pour la recherche nous paraissait pertinent. Cette pertinence a été confirmée par le contexte de la recherche : la remise en cause relative de ce rôle et ce statut du Département à travers l'émergence de nouveaux échelons institutionnels et leur relative concurrence, l'apparition de nouveaux besoins sociaux et l'affirmation d'une crise des budgets départementaux. Ces mouvements seront présentés dans le premier chapitre, dans la mesure où cette recherche a été marquée par l'adoption des lois de l'acte III de la décentralisation.

3. Questionnements de recherche et cadre d'analyse

Cette recherche s'intéresse à la façon dont le phénomène du non-recours travaille une institution, en l'occurrence un Conseil Départemental, chef de file des politiques de solidarités. Elle couvre une période de cinq ans, de 2014 à 2018, ce qui a permis d'appréhender le développement progressif de la question du non-recours au sein de la collectivité, d'abord du côté de l'administration, puis du côté politique. Ce travail fait suite à une proposition faite par le Conseil Départemental du Val-de-Marne en juin 2013 à l'Observatoire des non-recours d'accueillir une recherche doctorale en CIFRE

²⁹ CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995

³⁰ LAFORE, *Op. Cit.*, p.27

³¹ LAFORE, *Op. Cit.*, p.27

(Convention industrielle de formation par la recherche) sur cette thématique. Dans la note présentant le projet de la Direction de l'action sociale (DASo), plusieurs pistes de travail étaient énoncées pour creuser les facteurs explicatifs du non-recours des val-de-marnais à certaines prestations, aux actions d'insertion, à l'accompagnement social ou à certaines aides facultatives. Les différentes questions posées dans la proposition initiale soulevaient déjà les implications du non-recours pour l'intervention sociale, son adaptation en lien avec les autres acteurs de l'action sociale, et les leviers pour agir sur le non-recours qui se traduisaient par des items tels que les « techniques d'intervention pour susciter l'intérêt », ou l'« attractivité du service public d'intervention sociale ». Les attentes de la collectivité par rapport à la recherche étaient de pouvoir réfléchir sur ses propres dispositifs et pratiques et le cas échéant de les adapter. La proposition initiale comprenait, à travers les questions posées, une visée opérationnelle. Partant des questions éparses de la DASo sur le non-recours, les discussions avec la direction ont permis de traduire les attentes de connaissances sur le non-recours en objet de recherche. De ce fait les questions relatives à la connaissance des motifs de non-recours des val-de-marnais ont été écartées pour se centrer sur les questions relatives à l'intervention sociale et à l'action publique sur le non-recours.

Le projet que nous avons proposé au Conseil Départemental portait sur les incidences du non-recours dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sociales locales. Ainsi, par rapport aux questions du Conseil Départemental qui étaient formulées du point de vue des publics, l'objet de recherche a été élaboré en se positionnant du côté de l'institution. Il s'agissait finalement, en complément des recherches existantes sur certains dispositifs sectoriels ou certaines populations, de se placer du côté des services qui accueillent et accompagnent le public pour voir comment ce non-recours se traduit pour les professionnels. Ce point de vue constitue un glissement par rapport à la proposition initiale qui se positionnait du côté des ressortissants pour proposer une approche par les acteurs institutionnels et politiques. Les questions de recherche n'ont pas fondamentalement changé par rapport au projet initial. Elles étaient alors de trois ordres : comment le non-recours était

compris par les professionnels, quels étaient les outils visant à le prévenir, et de quelles transformations était-il le vecteur. Le principal élément d'évolution de la thèse a concerné un terrain qui n'était pas perceptible au moment de l'élaboration du projet de recherche et qui a permis d'ouvrir le questionnement de recherche à la dimension partenariale, les configurations locales des acteurs de l'aide et de l'action sociales locales et le développement social comme levier d'intervention.

3.1. Question de recherche et hypothèses de travail

Finally, the core of our initial questioning, is to understand why different actors are interested in the question of non-recourse. In fact, the different works conducted on non-recourse allow to distinguish the issues taken into account by the different actors but also to compare them. All these actors, whether they are part of the social security or of the social aid and action, are subject to the same constraints, those of the means, and know that they will not get out of them without reworking the boundaries and the cooperations between actors. But this diversity of actors leads us to question how they are interested in non-recourse, that is to say by which entry and in which terms. Due to these constraints, the questions of why and how have been addressed in a pragmatic perspective, by looking at the choices and the constraints. By studying the institutionalization of the question of non-recourse by a territorial collectivity we will try to answer the following question: of what changes is non-recourse a vector in local social action? Thus non-recourse constitutes a prism through which to observe the territorialization of solidarity policies, by taking the example of a Departmental Council.

Our general hypothesis is that non-recourse is a vector of parametric changes in social aid and action, that is to say that its consideration allows to proceed to adjustments mainly concerning the modalities of implementation of devices. Our first

hypothèse de travail est que la construction du non-recours comme catégorie d'action publique permet de réactualiser la question de l'accès aux droits sociaux. Cette construction est favorisée par la recherche embarquée au sein de la collectivité et se traduit dans les documents stratégiques de la collectivité. Notre seconde hypothèse de travail est que la réactualisation de l'accès aux droits sociaux sert au département à renforcer son rôle de chef de file sans pour autant se présenter comme seul acteur légitime pour intervenir. Cette affirmation du chef de file s'opère en animant localement la question du non-recours dans le pacte territorial d'insertion et en renforçant les partenariats bilatéraux avec les organismes de sécurité sociale et l'Etat.

3.2. Cadre théorique général : travaux d'analyse de politiques publiques et de sociologie des organisations

Pour répondre à ces hypothèses de travail et éclairer notre matériau notre cadre d'analyse mobilise principalement les travaux d'analyse des politiques publiques et de sociologie de l'action publique portant sur la définition des problèmes publics et le changement dans l'action publique. En effet, cette thèse contribue à une sociologie de l'action publique au local qui va appeler une approche à la fois en termes d'analyse de la construction d'un problème public et le passage à un plan d'action, de réseaux d'acteurs et de sociologie des organisations. Si le non-recours constitue le prisme à travers lequel l'action sociale locale est observée, la littérature qui nous a permis d'analyser sa prise en compte n'est pas spécialisée sur les questions d'accès aux droits ou de non-recours. Chacun des cadres d'analyse mobilisé est détaillé dans le chapitre pour lequel il est mobilisé.

Pour analyser comment le non-recours est utilisé dans l'action publique locale et pour quels changements, nous avons en premier lieu cherché à le caractériser comme objet d'action publique. Nous nous sommes pour cela appuyés sur des travaux d'analyse des politiques publiques s'attachant à la construction et la définition des problèmes publics ainsi qu'à leurs cycles. Notre référence principale a été la grille d'analyse de Peter Knoepfel qui

synthétise d'autres travaux. Partant de cette grille d'analyse, nous avons également approfondi l'étape de définition du problème public. Cette littérature a soulevé davantage de problèmes qu'apporté de solutions car nous observons principalement l'absence de la phase de définition du problème public, à la fois sans lutte définitionnelle en amont, et sans formulation de cette définition. Pour autant cette grille d'analyse nous a permis de statuer que d'autres produits de politiques publiques pouvaient émerger sans que l'étape de la définition ne soit clairement établie. En effet, cette littérature nous a permis d'identifier que l'absence de définition claire ne remettait pas en cause le passage à un plan d'action. En cela nous appréhendons dans cette recherche le non-recours comme catégorie d'action publique.

Ensuite, pour analyser les changements auxquels le non-recours donne lieu tant en interne qu'à l'externe nous mobilisons les travaux d'analyse des politiques publiques portant sur le changement, et la sociologie des organisations. L'analyse du changement dans l'action publique distingue notamment deux types d'approches du changement³² : celles qui envisagent des changements rapides et radicaux, inspirées des approches cognitives, à l'instar de l'analyse par le référentiel³³ ou par les coalitions de cause³⁴, et celles qui expliquent avant tout la continuité et qui envisagent le changement comme marginal ou lent, il s'agit des approches institutionnalistes et des approches en terme d'incrémentalisme³⁵ ou de dépendance au sentier³⁶. Nous avons principalement retenu pour notre analyse ces dernières approches. Notre

³² HASSENTEUFEL, Patrick, « Les changements de l'action publique », *Sociologie de l'action publique*

³³ MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005

³⁴ SABATIER, Paul, « *Advocacy coalition framework (ACF)* », in. BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Paris, 2014

³⁵ LINDBLOM, Charles, « The science of « muddling through » », *Public administration review*, 1959

³⁶ PALIER, Bruno, « Path dépendance (dépendance au chemin emprunté) », in BAUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, *Op. Cit.*

recherche vise à caractériser les changements qui interviennent dans l'aide et l'action sociales locales autour des problématiques d'accès aux droits et de non-recours, notamment d'identifier s'il s'agit plutôt de changements graduels, de changements radicaux ou d'une absence de changement.

Enfin, nous avons mobilisé des travaux portant sur l'action publique locale, la territorialisation des politiques publiques de différentes politiques sectorielles afin de mieux appréhender cet échelon d'intervention. Ces autres travaux de recherche ont été intégrés selon les axes de recherche, qui m'ont amenée à travailler sur les notions de territoire et de territorialisation de l'action publique³⁷ et ses incidences en matière de gouvernance des politiques publiques, le partenariat dans l'action sociale³⁸. La question du territoire est également amenée par celle du développement social local, dans la mesure où l'organisation des politiques sociales en France rend le partenariat indispensable. Enfin nous avons mobilisé des travaux sur le travail social³⁹ en particulier pour analyser les réactions des travailleurs sociaux aux changements portés pour prévenir le non-recours. Ces travaux de recherche ne constituent pas le cadre d'analyse général mais alimentent les grilles d'analyses de certains chapitres.

3.3. Problématique

La question du non-recours viendrait travailler la question du périmètre d'intervention des acteurs du social et de l'action publique dans ce champ. C'est l'effet (ou le sens) de l'institutionnalisation de la question du non-recours que cette thèse veut vérifier et expliquer. La thèse s'attache en effet à

³⁷ ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain (Dir.), *Idéologies et action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006

³⁸ BARON, Alexis et KADA, Nicolas, *Communes et départements : frères ennemis du social ?*, Presses Universitaires de Grenoble, 2016 ; BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008

³⁹ CHAUVIERE, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation du social*, La Découverte, Paris, 2010

comprendre le changement dans les politiques sociales locales, sous l'angle du non-recours aux droits sociaux. A travers l'étude de cette question et des différentes manières dont le Conseil Départemental s'en saisit, ce sont différentes dimensions du changement qui émergent. En cela notre recherche questionne la fonction transformatrice de l'institutionnalisation de la question du non-recours. En d'autres termes, notre problématique porte sur ce que la prise en compte du non-recours apporte à l'aide et l'action sociales locales, aussi bien par la thématique elle-même que par la façon dont elle est introduite et traitée.

Cette question de l'institutionnalisation du non-recours conduit à réfléchir sur la nature plutôt administrative ou politique de l'action locale sur le non-recours. Ainsi cette recherche se concentre sur les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques publiques davantage que sur les processus de décisions politiques, tout en mettant en exergue les interdépendances entre action politique et action administrative. La dialectique entre pouvoir politique et pouvoir administratif sera ainsi au centre de notre argumentation.

4. Terrain et méthodologie d'enquête

Ce terrain de recherche s'est déroulé dans le cadre d'une CIFRE, l'entrée sur le terrain s'est effectuée par le biais du Conseil Départemental, que cela soit auprès des professionnels du Conseil Départemental ou auprès des partenaires. Ce rattachement institutionnel a considérablement facilité l'accès au terrain, permettant à la fois une prise de contact rapide avec les enquêtés mais également la participation à des temps d'échanges formels ou informels favorisant la compréhension du contexte de l'étude.

Cette recherche sur l'action sociale locale est une enquête de type monographique. L'investissement sur le terrain, d'abord en tant que doctorante entre 2014 et 2017, puis en revenant sur le terrain en 2018 en tant que cheffe de service, a permis d'observer finement l'action publique en train de se faire. Afin de pouvoir relativiser les résultats, d'autres travaux, en particulier la participation à la recherche de l'Odenore sur la lutte au local contre le non-

recours⁴⁰, et l'analyse de données empiriques de l'association RESOLIS⁴¹ ont permis d'intégrer des données et analyses complémentaires sur des actions menées sur d'autres territoires. L'enquête sur la lutte au local contre le non-recours, réalisée pour la DGCS, a permis de disposer d'éléments quantitatifs sur la prise en compte du non-recours par les CCAS et les Conseils Départementaux et d'éléments qualitatifs sur les raisons et les modalités de cette prise en compte sur trois sites complémentaires à partir de données recueillies lors de séminaires sur site. Les données RESOLIS consistaient en des fiches actions saisies par des acteurs de terrain pour rendre compte des actions développées pour favoriser l'accès aux droits ou prévenir le non-recours, principalement en région parisienne et dans le département du Nord. Ces fiches actions décrivaient à la fois les objectifs et le contenu des actions mais également les moyens mis en œuvre pour y parvenir et les résultats atteints. Ces deux projets complémentaires ont permis de mettre en regard les actions observées dans le Val-de-Marne avec celles développées par ailleurs, à la fois pour qualifier la nouveauté de certaines actions mais également comparer les leviers activés ou non selon les territoires.

Le travail de terrain s'est déroulé entre mars 2014 et mars 2017. Cette période coïncide à la fois avec la prise en compte du non-recours à l'échelle nationale à travers le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, et au niveau local à l'adoption de deux documents stratégiques : le Schéma départemental d'action sociale de proximité et le Pacte territorial d'insertion. Quelques éléments historiques seront apportés au travers de l'analyse documentaire de précédents travaux évaluatifs, de documents stratégiques et de deux entretiens réalisés auprès d'anciens cadres de l'action sociale. Des éléments de perspectives sont apportés en fin de document, issus

⁴⁰ WARIN, Philippe (dir.) « L'action, au local, sur le non-recours. Radioscopie des initiatives des collectivités locales », Rapport final, Recherche financée par le Ministère des Affaires Sociales, novembre 2016.

⁴¹ Association RESOLIS, « L'accès aux droits sociaux en France : 60 initiatives contre le non-recours », novembre 2018.

des observations faites dans le cadre de mes missions de cheffe de service, qui m'ont permis de participer aux suites de l'institutionnalisation du non-recours.

Dès le départ l'implication du chercheur sur le terrain pour « bénéficier en proximité de l'expertise du monde de la recherche »⁴² était présenté comme un objectif secondaire de la recherche. Cette conception partagée du travail de terrain et de la posture de chercheur « embarqué »⁴³ a influencé le travail de terrain. Si cette thèse en CIFRE a permis une immersion au sein des services du Conseil Départemental et en particulier à la Direction de l'Action Sociale, l'ethnographie n'était pas pour autant ma méthode de recherche initiale. En effet, malgré l'immersion dans l'organisation, nous ne pouvons pas qualifier cette recherche d'ethnographique dans la mesure où nous n'avons pas procédé à l'observation systématique des activités de l'organisation⁴⁴, cette possibilité n'avait pas été prévue dans la méthodologie initiale, du fait que toutes les activités ne soient pas liées à notre objet de recherche. Cette immersion nous a néanmoins permis d'avoir accès à des informations contextuelles et de saisir le fonctionnement de l'organisation à travers des conversations informelles ou la participation à des réunions. A travers ce travail de recherche, ma posture a été singulière compte-tenu de l'objet de recherche. En effet, la question de recherche portant sur la diffusion et l'appropriation de la thématique du non-recours au sein de l'institution, nous soulignons le fait que la présence même d'un agent travaillant sur le sujet dans l'institution a contribué à véhiculer cette thématique. Le chapitre 3 rend plus précisément compte de la contribution de la recherche à la diffusion de la notion de non-recours, en particulier pour caractériser la place et le rôle que l'administration m'a attribué, et dans quelle mesure cette expertise a participé au changement. Le fait de me présenter ou

⁴² Conseil Général du Val-de-Marne, « Proposition d'un projet CIFRE sur le thème du non-recours/de la non-demande : raisons, conséquences politiques et institutionnelles, outils de mobilisation », document interne

⁴³ ALAM Thomas, GURRUCHAGA, Marion, O'MIEL, Julien, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé méthodologique », *Sociétés contemporaines*, Vol.87, n°3, 2012, pp.155-173

⁴⁴ BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte 2010 (1997).

d'être présentée comme « travaillant sur le non-recours » plutôt que comme « travaillant sur les actions mises en place pour prévenir le non-recours » ont entraîné soit des représentations erronées de ce que je pouvais attendre des entretiens, soit des attentes erronées par rapport à mon travail. Ainsi, certains enquêtés ont parfois exprimé l'idée qu'ils ne pourraient pas m'apporter beaucoup d'éléments sur la connaissance du phénomène, alors même que ce n'était pas l'objet de l'entretien, et certaines personnes, enquêtées ou non, ont formulé des attentes sur la qualification du phénomène du non-recours, voire sa quantification, dans le département. Ces malentendus qui émergent dans la situation d'entretien ou d'observation sont révélateurs des attentes des enquêtés par rapport à l'objet de recherche ou les résultats attendus (quantifier le non-recours, établir une typologie val-de-marnaise du non-recours).

L'immersion au sein du Conseil Départemental a influencé la prise en compte du non-recours par l'institution, et a induit un questionnement de recherche nouveau par rapport au projet initial sur la contribution de la recherche aux dynamiques de changement dans l'action publique. En effet, tant par la réalisation des entretiens que par les restitutions intermédiaires de résultats de recherche, la fonction recherche occupée dans le cadre de la CIFRE a été partie prenante des changements qui constituaient l'objet de la thèse. L'immersion a également eu pour conséquence d'adopter certains termes de l'administration, c'est le cas notamment du terme d'agent qui reviendra régulièrement dans cette thèse. Ce terme est utilisé pour qualifier les salariés du Conseil Départemental, il est entendu au sens d'agent public, indépendamment de leur statut (fonctionnaire ou contractuel), de leur grade (attaché, conseiller socio-éducatif, assistant socio-éducatif, rédacteur ou agent administratif) ou de leurs fonctions (cadre de direction, cadre intermédiaire ou de proximité, travailleurs sociaux, assistants administratifs ou secrétaires). Ce terme d'agent se distingue donc de son usage sociologique⁴⁵ et sera utilisé

⁴⁵ Le terme d'agent est utilisé dans la sociologie déterministe pour désigner les individus. Dans la théorie bourdieusienne le terme d'*agent* désigne les individus, dans une perspective théorique selon laquelle le système social préexiste et détermine les caractéristiques et les

principalement pour qualifier des réactions qui se manifestent indépendamment des fonctions occupées par les agents. Lorsque les réactions seront distinctes, principalement selon les fonctions occupées, les agents seront désignés par leurs fonctions.

Par ailleurs l'appui de la direction a facilité l'accès au terrain pour la réalisation des entretiens et la participation à des groupes de travail. Ainsi, ce travail de recherche est le résultat du croisement de trois types de données : des discours recueillis en entretiens, des observations en réunions et en groupes de travail, de l'analyse documentaire.

4.1. Des entretiens semi-directifs

Le travail de terrain s'est en premier lieu concrétisé par la réalisation d'entretiens semi-directifs. Du fait des opportunités du terrain, ces entretiens ont été complétés par l'observation de groupes de travail. Ainsi 65 entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des cadres de direction de la DASo (7 entretiens) et d'autres directions (8 entretiens), des cadres de proximité de la DASo (19 entretiens), des travailleurs sociaux et personnels administratifs (5 entretiens), des organismes de sécurité sociale (4 entretiens), des responsables de CCAS (17 entretiens auprès de directeurs, 2 entretiens auprès d'élus), et des partenaires associatifs (3 entretiens). Ces entretiens ont été réalisés en plusieurs phases. La première phase a permis à la fois de préciser la thématique de recherche et de mieux connaître le territoire d'étude. Il s'est agi d'entretiens auprès de directeurs du Conseil Départemental, de chefs de services, de responsables sociaux de territoires, de responsables d'espaces départementaux des solidarités (EDS). Cette phase s'est déroulée d'avril à juillet 2014. La seconde phase d'entretiens a permis de confronter la perspective des personnels des services départementaux avec celles des responsables de centres communaux d'action sociale (CCAS), ou d'élus municipaux à l'action sociale. Il s'agissait également de différencier les configurations locales de l'action

comportements des individus à travers l'*habitus*, c'est-à-dire l'incorporation du collectif donc l'individu est issu.

sociale, tant en termes d'organisation que de priorités politiques. Cette seconde phase s'est déroulée d'octobre 2014 à mars 2015. Il est à noter que nous n'avions alors obtenu qu'une dizaine de retours favorables des villes, sur les 47 communes que compte le département. La troisième phase d'entretiens a été réalisée en juillet 2015 auprès des responsables d'EDS qui n'avaient pas répondu à la première demande. Cette seconde vague d'entretiens en EDS a permis d'approfondir certains aspects et de revenir sur la réorganisation des services qui avait eu lieu au cours de la période intermédiaire, et ainsi de comparer les données des deux périodes. La quatrième phase d'entretiens s'est déroulée d'avril à juillet 2016. Elle a concerné principalement des responsables associatifs et des responsables de CCAS (qui n'avaient pas répondu favorablement lors de la première sollicitation ou qui nous avait invités à les recontacter). Certains entretiens n'ont pas pu être réalisés à la suite d'annulations, cela a été le cas avec l' élu départemental de secteur en fonction en 2014, ainsi qu'avec la Directrice générale adjointe à laquelle la DASo était rattachée. En proximité certains cadres n'ont pas répondu à notre demande d'entretiens, dix-huit communes parmi les 47 sollicitées ont répondu favorablement, seule une directrice de CCAS m'a contactée pour m'expliquer qu'elle pensait ne pas avoir d'informations à m'apporter. Pour les autres communes nous pouvons émettre l'hypothèse d'un manque de disponibilité des cadres ou d'un manque d'intérêt pour la thématique, sans avoir obtenu d'explication. Enfin le manque de réponse des élus, et en cas de réponse une réorientation vers l'administration s'expliquerait par la connotation technique de la thématique, qui renvoie pour eux à une expertise administrative ou des questionnements plus opérationnels.

Pour réaliser ces entretiens, notre grille d'entretiens abordait cinq thématiques : une présentation générale des activités de la structure ou du service, les publics accueillis ou accompagnés, l'organisation du travail, l'accès aux droits et le non-recours, et enfin les partenariats. Chaque thématique était subdivisée en différentes questions, ces dernières ont été affinées au fur et à mesure afin que les relances soient plus précises. La grille d'entretien est présentée en annexe. En réalité, avec la majorité des enquêtés

les questions de lancement de chaque thématique suffisaient à structurer les échanges. Les premiers entretiens n'ont pas été enregistrés mais ont fait l'objet de prises de note et de comptes-rendus, puis j'ai repris l'enregistrement systématique et la transcription intégrale des entretiens. Ce choix initial était clairement lié à la recherche d'un positionnement à la DASo, entre indépendance par rapport à la direction, dépendance au terrain et d'une juste distance. Je craignais alors que le dictaphone puisse brider les propos des enquêtés, du fait de mon rattachement à la direction. Les premiers mois de terrain m'ont permis de trouver une posture plus à distance de la direction et une légitimité sur le terrain qui m'ont permis ensuite d'assumer l'enregistrement. Cette juste distance a été la principale difficulté rencontrée au cours des entretiens et elle s'est rapidement dissipée. Une autre difficulté s'est posée lors des entretiens collectifs pour réguler la parole entre des agents prolixes avec lesquels un entretien individuel aurait été plus adapté et des agents plus réservés, qui participaient plus à la demande de leur cadre que de façon volontaire. Cette difficulté renvoyait à la constitution des groupes et aux écueils de la cooptation par les cadres. Enfin, avec certains responsables de CCAS, les entretiens étaient plus dirigés car les enquêtés répondaient uniquement aux questions explicites, sans plus d'implication dans l'entretien.

4.2. L'observation participante aux groupes de travail

En complément de ce recueil de données par entretiens, j'ai participé régulièrement à trois groupes de travail : le groupe de travail du bilan d'accès aux droits (5 séances d'avril à septembre 2014), les groupes de travail « accès aux droits » du pacte territorial d'insertion du territoire 7 (17 séances d'octobre 2015 à mai 2017) et du territoire 1-3 (7 séances de mars 2016 à mars 2017). La participation au groupe de travail du bilan d'accès aux droits m'a été proposée par l'une des cadres animant le groupe dès mon arrivée à la DASo. Ce groupe de travail avait été constitué dans le cadre de la préparation du Schéma d'action sociale et s'était déjà réuni avant mon arrivée. En ce qui concerne les groupes de travail du PTI c'est moi qui en ai fait la demande auprès des Responsables sociaux de territoires pilotant la démarche, après qu'ils m'aient sollicitée pour

intervenir en conférence de lancement des PTI. Sur chacun des deux territoires ma place y sera différente, ce qui sera restitué progressivement dans plusieurs chapitres de la thèse.

Le matériau recueilli était le discours des participants, nous n'avons pas procédé à une analyse des dynamiques de groupe au sein de ces groupes de travail. Plusieurs matériaux ont ainsi été recueilli : tout d'abord les productions de ces groupes de travail : le bilan d'accès aux droits, les états des lieux et fiches actions des groupes de travail du PTI ; ensuite les discours de préparation et de réception de ces productions ; enfin des informations relatives aux pratiques de chaque participant. Ce dernier aspect était prégnant dans les groupes de travail du PTI dans la mesure où les groupes réunissaient des agents départementaux et des partenaires.

Si l'observation ne faisait pas partie des propositions méthodologiques du projet de thèse, l'émergence de différents terrains potentiels au cours de la thèse m'a conduite à développer cette modalité de recueil de données. L'observation a concerné différentes réunions et des groupes de travail. Les présentations de ma recherche ou du non-recours en différentes instances m'ont permis de recueillir des données sur la réception de la thématique, notamment à travers l'appréhension de certains décalages, ou de situations de malentendus⁴⁶. L'immersion m'a également amenée à participer à certains comités de direction, aux séminaires d'encadrement et ponctuellement à d'autres groupes de travail. En totalité, j'ai participé en trois ans à 63 groupes de travail ou réunions permettant d'appréhender les problématiques de la collectivité et plus particulièrement celles de la Direction de l'Action Sociale. Par la présence quasi quotidienne pendant la durée de la thèse au siège de la direction⁴⁷, certains éléments de compréhension du contexte et de l'organisation ont été facilités par les discussions informelles et ont fait l'objet

⁴⁶ BEAUD, Stéphane, WEBER, Florence, *Op.cit.*

⁴⁷ Du fait du rattachement à l'Université Grenoble Alpes, il a été entendu qu'un bureau soit mis à disposition à la Direction de l'Action Sociale au quotidien, pour disposer des ressources matérielles nécessaires à la réalisation de la thèse.

d'une prise de note. Néanmoins nous considérons que ces éléments ne permettent pas de qualifier notre démarche d'ethnographique, dans la mesure où il s'est agi de données secondaires, principalement utilisées pour rendre compte du contexte.

4.3. L'analyse documentaire

Parallèlement, un travail d'analyse documentaire tant au niveau local que national a permis d'étudier la formalisation de la problématique du non-recours, par la collectivité et par les gouvernements successifs, mais également de fournir des données de contexte. C'est en particulier cette analyse documentaire qui a permis de distinguer les éléments de rupture dans les actions de lutte contre le non-recours et de continuité avec des politiques antérieures. Derrière le terme générique d'analyse documentaire nous retrouvons les documents stratégiques de la collectivité (schémas directeurs de l'action sociale, programme départemental d'insertion, pacte territorial d'insertion, projet d'accueil départemental, schémas directeurs des services aux personnes âgées et personnes handicapées...), des rapports d'évaluation (sur les organisations de service successives, le profil et le parcours des allocataires du RSA dans le dispositif), des rapports au bureau du Conseil Départemental⁴⁸ (rapport sur la création des territoires, la création du fonds unique de solidarité), des notes de service (mise en œuvre du nouveau dispositif insertion). Ces documents ont permis d'étudier les récurrences et la cyclicité de certaines questions, en particulier en matière d'organisation des services, mais également de la diffusion progressive de la thématique du non-recours au sein de la DASo et dans les autres directions. Au niveau national nous nous sommes principalement référés aux plans en matière de lutte contre l'exclusion, aux lois ou projets de lois relatives aux droits sociaux ou à la lutte contre la pauvreté et aux différents rapports sur le non-recours qui ont été produits

⁴⁸ Le bureau est composé par le Président du Conseil Départemental et des Vice-Présidents.

depuis les années 90 et qui ont contribué à l'institutionnalisation progressive du non-recours.

Certains matériaux, en particulier issus des entretiens ont été moins utilisés que prévu car ils permettaient principalement de rendre compte de l'absence de préoccupation pour la question, ils sont de ce fait moins cités dans la thèse. C'est notamment le cas des entretiens réalisés avec les responsables de CCAS, car très peu de structures avaient engagé des actions pour prévenir le non-recours, pour autant ils nous ont permis de formuler certaines de nos conclusions.

Pour tenter de mener à bien la présentation de nos résultats et analyses nous avons choisi un exposé chronologique de la construction de la question du non-recours depuis 2012 dans le Val-de-Marne par les acteurs du Conseil Départemental en relation avec d'autres acteurs du territoire. Ainsi nous allons revenir dans un premier temps sur la formalisation du non-recours dans les documents stratégiques départementaux, en particulier ceux de DASo, afin de voir comment s'articulent accès aux droits et non-recours, et comment le terme a progressivement été affirmé. Dans un second temps nous exploiterons les données issues des entretiens réalisés avec les professionnels du département et des CCAS afin d'identifier si le non-recours est un terme évocateur pour ces professionnels de l'action sociale et le cas échéant sur quelles dimensions. L'analyse de ces entretiens nous permettra de repérer quelles hypothèses de causalité et d'intervention sont mobilisées par ces acteurs, pour faire du non-recours un problème à traiter.

Afin de répondre à notre problématique, notre raisonnement sera structuré en sept chapitres, qui expliquent et analysent la prise en compte du non-recours par la collectivité dans une approche diachronique. Le premier chapitre sera consacré à une présentation du département du Val-de-Marne, à la fois de ses caractéristiques socio-démographiques, de ses caractéristiques politiques et du contexte institutionnel dans lequel s'est inscrit cette recherche.

Le chapitre 2 sera consacré à la formalisation de la thématique par la collectivité, tant par la DASo que par d'autres directions et ce avant la mise à disposition d'une définition et d'éléments d'interprétation.

Le chapitre 3 rendra compte de la contribution du travail de recherche dans ce processus de diffusion de la thématique du non-recours.

Après la formalisation du non-recours nous nous attacherons à comprendre comment cette préoccupation a été mise en actes par l'administration. Ainsi le chapitre 4 portera sur la traduction de la lutte contre le non-recours dans l'organisation des services.

Les chapitres 5 et 6 porteront sur la déclinaison de cette préoccupation à l'échelle des territoires d'action sociale, d'abord à travers la compréhension du problème par les acteurs de terrain et leur définition des besoins (chapitre 5) puis à travers les actions développées dans le cadre du pacte territorial d'insertion pour prévenir le non-recours (chapitre 6).

Enfin le chapitre 7 présentera les prolongements des observations faites entre 2014 et 2017, en présentant les changements intervenus en 2018. Ce dernier chapitre se distingue des précédents car le matériau sur lequel il s'appuie n'a pas fait l'objet d'un recueil de données en tant que tel, mais d'observations et d'informations obtenues dans le cadre des nouvelles missions occupées au sein de la collectivité.

Enfin nous nous attacherons en conclusion à caractériser, à l'aune du contexte actuel et des réformes en cours, les leviers et les limites de l'action locale sur le non-recours.

la population avoisine les 100 000 habitants, et des communes qui comptent moins de 10 000 habitants (notamment celles du plateau Briard, situé au Sud-Est du Département). La densité démographique est corrélée à la proximité avec Paris et décroît en s'éloignant de la capitale. Si la croissance démographique du département était stable entre le milieu des années 70 et le milieu des années 90, elle progresse depuis, conséquence d'une politique de densification du cœur de la Région Ile-de-France⁵⁰.

Notre objet de recherche portant sur les politiques sociales, notre présentation du département se fera à travers la mise en exergue de certains indicateurs de vulnérabilité sociale, entendue comme la conjugaison de la précarité du travail et de l'affaiblissement des liens sociaux⁵¹. Sans être dans une approche individuelle de la pauvreté ou de la précarité des Val-de-Marnais, la présentation du contexte socio-démographique de cette recherche, et des caractéristiques du territoire devra permettre d'identifier des facteurs de vulnérabilité de la population ou de certaines communes qui cumulent des difficultés. A partir de ces éléments de compréhension du territoire, nous nous attacherons à comprendre le positionnement politique du Conseil Départemental au regard de ces inégalités territoriales.

1. Le Val-de-Marne : un département francilien hétérogène

Par rapport aux départements voisins en première couronne de Paris, les caractéristiques économiques, démographiques et sociales du Val-de-Marne en font un département hétérogène. Il concentre en effet moins de pauvreté que la Seine-Saint-Denis mais dispose également de moins de richesses que les Hauts-de-Seine. Le Val-de-Marne est un département soumis à des disparités croissantes entre ses territoires. Les préoccupations du Conseil

⁵⁰ Observatoire Départemental du Val-de-Marne, « Population et territoire. Portrait du Val-de-Marne », avril 2014.

⁵¹ CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995.

Département pour son action sociale sont liées au besoin de s'adapter aux conséquences d'une hétérogénéité sociale croissante sur les besoins sociaux, dues à l'évolution démographique. L'angle retenu pour présenter les caractéristiques sociodémographiques du territoire est l'identification de ses fragilités, notamment des communes ou quartiers qui cumulent différents facteurs de précarité.

Avant de présenter quelques caractéristiques sociodémographiques du département, nous le situerons par rapport au développement économique de la Région. Puis, loin de présenter un portrait complet et exhaustif du département du Val-de-Marne, nous focaliserons sur deux questions qui aident à comprendre l'enjeu pour le Département de prévenir le décrochage de certains territoires : celle de la mobilité géographique liée au logement, et celle du lien entre inégalités sociales et politiques d'aménagement du territoire.

1.1. Un département impacté par le développement de la Région Ile-de-France

Le département du Val-de-Marne bénéficie du dynamisme économique de la Région Ile-de-France, le PIB de la Région Ile-de-France représente 31% du PIB national. Il profite plus particulièrement de la proximité avec Paris⁵² favorable à l'installation en Val-de-Marne des sièges sociaux d'entreprises nationales⁵³ en particulier sur des communes limitrophes de Paris. Par ailleurs, l'un des deux aéroports de Paris est implanté dans le département sur le site aéroportuaire d'Orly. L'entreprise Aéroports de Paris est le premier employeur privé dans le département. Le développement économique est favorisé par la desserte du département par différents axes routiers et ferroviaires. Cette situation géographique favorable a motivé en 1962 la décision de déménager des Halles de Paris dans le Val-de-Marne. Le Marché d'Intérêt National de

⁵² Préfecture d'Ile-de-France : <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Region-et-institutions/Portrait-de-la-region/Chiffres-cles/Les-chiffres-de-la-region-Ile-de-France/Economie/#titre>.

⁵³ France Télécom, Thales, Docapost, Crédit Foncier, Natixis.

Rungis a ouvert en 1969, situé à la jonction des communes de Rungis, Thiais et Chevilly-Larue. Le MIN de Rungis regroupe aujourd'hui 1200 entreprises et 12 000 salariés⁵⁴. Le département du Val-de-Marne est en effet traversé par de grands axes routiers et ferroviaires, principalement orientés pour desservir la capitale, ce qui encourage l'implantation d'entreprises.

Si les lignes de transport ferroviaire permettent d'effectuer des transports à l'intérieur du département, leur structuration est conçue pour faciliter l'accès à Paris. Le projet d'un métro inter-banlieues a été historiquement porté par le Conseil Départemental, à travers le projet Orbival lancé en 2006 et qui a été intégré en 2015 au projet du Grand Paris Express. La construction en cours de la ligne de métro 15 dans le cadre de ce projet permettra de traverser le département du Val-de-Marne d'Ouest-en-Est et de le relier aux départements des Hauts-de-Seine et de Seine-Saint-Denis. Les travaux du Grand Paris express constituent également une opportunité économique pour le territoire, pourvoyeurs de milliers d'emplois sur la durée totale des travaux.

Le département compte également 29% d'emplois de la fonction publique, dont plus d'un tiers dans la fonction publique territoriale (soit 55 000 emplois, dont 8000 pour le seul Conseil Départemental, principal employeur du département), et 40,5 % dans des établissements publics administratifs (soit 64 000 emplois, dont 29 200 relèvent des établissements hospitaliers). Ce potentiel de recrutement est corrélé à la densité démographique du département et aux services publics nécessaires pour répondre aux besoins de la population.

Malgré ce dynamisme, sur le plan économique, la région Ile-de-France qui a longtemps connu une croissance économique plus forte que le reste de la France est depuis les années 90 marquée par un ralentissement économique et une croissance moins rapide que celui de la province. Cela se traduit notamment par la convergence des taux de chômage régional et national. Cette

⁵⁴ Rungis Marché International, <https://www.rungisinternational.com/rungis-emploi/lemploi-a-rungis/> (consulté le 3 mars 2019).

perte d'emplois a principalement concerné des métiers masculins du fait de la baisse d'activité dans les secteurs de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture⁵⁵ qui n'ont pas été compensés par la création d'emplois de services, occupés principalement par des femmes. L'économiste Laurent Davezies souligne par ailleurs que « plus les secteurs sociaux/spatiaux sont pauvres, plus ils sont pénalisés en termes de pertes d'emplois masculins et moins ils sont bénéficiaires des gains d'emplois féminins »⁵⁶. En 2015, le Val-de-Marne comptait 514 302 emplois salariés, et le taux de chômage était de 13,1%.

Le développement économique du département a constitué un axe fort de la politique du Conseil Départemental jusqu'à l'acte III de la décentralisation et le transfert de cette compétence à la Métropole. Cet axe permettait à la fois de renforcer l'attractivité du territoire et de favoriser ainsi l'emploi des Val-de-Marnais, afin que les projets de territoires bénéficient en premier lieu à la population. Le soutien apporté à l'Agence de développement du Val-de-Marne, créée à l'initiative du département en 2003 et dissoute à la suite de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe⁵⁷), constituait l'un des leviers pour favoriser l'installation de nouvelles entreprises dans le Val-de-Marne. Une seconde structure toujours en place travaille dans la même optique : le Conseil de développement du Val-de-Marne (CODEV). Cette association a été créée en 1994. Le Conseil Départemental en est membre de droit avec la Préfecture et l'Université Paris Est-Créteil. Pour reprendre les termes d'Emmanuel Bellanger, « dans un contexte de vive concurrence entre métropoles, le CODEV et l'Agence de développement du Val-de-Marne s'efforcent de changer l'image du Val-de-Marne qui n'est plus perçu comme un « département de banlieue » mais bien comme un épicerie

⁵⁵DAVEZIES, Laurent, « La métropole parisienne : une maladie orpheline ? », *Espaces et société*, 2009.

⁵⁶ DAVEZIES, *Ibid.* p.122.

⁵⁷ La loi NOTRe est plus précisément détaillée dans la section 2 du présent chapitre.

essentiel au dynamisme de l'agglomération parisienne »⁵⁸. Malgré une situation économique dynamique, le département est caractérisé par une hétérogénéité de sa population.

1.2. Des inégalités qui découlent des dynamiques de mobilité ou d'immobilité géographique

Les inégalités sociales caractérisent la Région Ile-de-France, région la plus riche de France. Les ménages les plus riches d'Ile-de-France sont surreprésentés à Paris, dans les Hauts-de-Seine et dans une moindre mesure dans les Yvelines. La Seine-Saint-Denis se distingue quant à elle par la concentration de ménages pauvres et modestes. Les départements de grande couronne ont une dominante de catégories moyennes, et le Val-de-Marne s'en rapproche. Parmi les facteurs d'inégalités territoriales, l'accès au logement et la mobilité géographique sont déterminants. Pour schématiser la spécialisation des territoires dans le Val-de-Marne, s'y observe une coexistence entre une « banlieue verte », celle du Bois de Vincennes, des Bords de Marne, d'une partie du Plateau Briard, plutôt résidentielle et bourgeoise, et d'une « banlieue rouge », expression qui qualifie les communes industrielles et communistes, qui elle est très urbanisée et paupérisée malgré des politiques de mixité sociale. En effet on observe dans le département quatre processus conjoints : un embourgeoisement de certaines communes (notamment à l'Est du département), une fuite des classes moyennes des quartiers populaires, une gentrification de certaines communes populaires, et une paupérisation de certains quartiers.

L'embourgeoisement des communes du Val-de-Marne est accentué par une mobilité interne à la Région Ile-de-France du fait de l'installation de ménages parisiens recherchant un logement plus grand. En effet, l'attractivité du Val-de-Marne découle de sa proximité avec Paris, du fait du marché du travail. Il dispose d'un prix de l'immobilier inférieur à celui de Paris et d'un

⁵⁸ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia (Dir.) *Le Val-de-Marne. Anthologie : 1964-2014*, Editions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2014. p.255.

parc de logements de ce fait plus favorable à l'accueil de familles qui viennent de Paris. L'attractivité du département modifie les caractéristiques de sa population, ce qui contribue à diversifier les profils des ménages Val-de-Marnais. Selon l'observatoire départemental, « les emménagés récents (ou nouveaux arrivants) se distinguent très nettement des ménages qui n'ont pas déménagé, c'est-à-dire des ménages stables. Ils sont plus jeunes, plus nombreux en situation d'actifs en emploi, plus qualifiés, souvent en début de carrière professionnelle »⁵⁹.

Le second processus est le départ des classes moyennes et de certaines classes populaires. Alain Bourdin souligne que le départ des classes populaires correspond en premier lieu à une réelle diminution de la population ouvrière, liée à la fermeture d'usines situées en milieu urbain. Mais on observe également un départ des classes moyennes vers les départements de deuxième couronne⁶⁰. Selon Davezies, la progression de l'emploi des femmes a bénéficié aux classes moyennes mais a constitué un accélérateur de la ségrégation spatiale en favorisant leur « fuite » vers les territoires résidentiels de deuxième couronne⁶¹. En effet, dès lors que les ménages disposent de deux salaires pour pouvoir se loger, la mobilité vers la deuxième couronne permet d'accéder au pavillon individuel et de quitter l'habitat collectif.

Le troisième processus observé et conjoint est la gentrification⁶² de certaines communes populaires. Le départ des ménages vers la deuxième couronne libère des logements, et la réhabilitation de certains quartiers, en particulier du logement social de fait dans le parc privé⁶³, les rendent

⁵⁹ Observatoire Départemental du Val-de-Marne, « Population et territoire. Portrait du Val-de-Marne », avril 2014, p.45.

⁶⁰ BOURDIN, Alain, « Gentrification : un « concept » à déconstruire », *Espaces et sociétés*, n°132, 2008/1.

⁶¹ DAVEZIES, Laurent, *Op. Cit.*

⁶² Le terme de gentrification décrit « le processus à travers lequel des ménages des classes moyennes [ont] peuplé d'anciens quartiers dévalorisés du centre de Londres plutôt que d'aller résider en banlieues résidentielles selon le modèle dominant jusqu'alors pour ces couches sociales » (Bourdin, Alain, *Op. Cit.*).

⁶³ BOURDIN, Alain, *Op. cit.*

économiquement attractifs⁶⁴. Le choix de ces anciens parisiens va se porter sur les centres villes de communes dont les infrastructures de transport permettent un accès rapide à la capitale et dont l'offre de commerces et services permet de conserver un mode de vie urbain⁶⁵. La gentrification résulte également de politiques locales cherchant à encourager la mixité sociale, la géographe Lina Raad souligne que c'est particulièrement le cas des communes de la banlieue rouge, d'abord par le développement de logements sociaux intermédiaires, puis par le développement du parc privé et la réhabilitation de logements anciens. Dans le Val-de-Marne, l'un des exemples de cette gentrification sont les anciennes communes industrielles de la Vallée de la Seine, en particulier Ivry-sur-Seine :

« La gentrification en petite couronne parisienne a pourtant débuté dès la fin des années 1980. Mais, longtemps, le stigmate associé à 'la banlieue', considérée dans son ensemble à travers le prisme des 'quartiers sensibles' a empêché les médias d'y voir autre chose que des cités HLM décrépies, de la violence, des jeunes désœuvrés et des familles paupérisées. (...) après une vingtaine d'années de désindustrialisation, l'heure est à la reconversion des friches, et la hausse des prix dans la capitale y incite fortement. »⁶⁶

Selon Lina Raad, si la gentrification permet de diversifier les profils des ménages elle ne contribue pas pour autant à une réelle mixité sociale, la ségrégation sociale se poursuivant par les modes de vie, les lieux de sociabilité ou encore l'occupation de l'espace public⁶⁷.

Le dernier processus est celui de la paupérisation de certaines communes à travers une assignation des « exclus qui y sont « scotchés » par la pauvreté »⁶⁸, qui n'ont pas d'alternatives, et une part importante

⁶⁴ RAAD, Lina, « Pratiques et représentations des couches moyennes en banlieue rouge : stratégies résidentielles et ancrage territorial », *Espaces et sociétés*, 2012/1 n°148-149, p.100.

⁶⁵ RAAD, Lina, *Ibid.*

⁶⁶ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, (Dir.), *Op. Cit.*, p.261.

⁶⁷ RAAD, Lina, *Op. Cit.*

⁶⁸ DAVEZIES, Laurent, « Paris capitale économique », *Pouvoirs*, 2004.

d'immigration⁶⁹ parmi les nouveaux arrivants. « Peu à peu, le logement social se profile comme un lieu de résidence forcé où ne vont vivre durablement que ceux qui n'ont pas de place ailleurs, le départ de ceux qui en ont les moyens laissant la place à des populations captives contraintes de ne pouvoir accéder à un autre habitat et à un emploi stable. »⁷⁰ Mais cette immobilité résidentielle n'est pas restreinte aux quartiers dits « sensibles », Cyprien Avenel souligne en effet que « le taux de mobilité résidentielle des habitants dans ces quartiers est grosso modo le même que celui des agglomérations où ils sont insérés »⁷¹. Pour autant la mobilité résidentielle n'est pas nécessairement favorable à une diminution de la pauvreté dans ces quartiers, générant ainsi un enkystement de la pauvreté, même si ce ne sont plus les mêmes habitants.

Ces quatre processus sont déterminés par deux principaux facteurs, d'une part le coût du logement, d'autre part l'accessibilité des territoires. En effet, la proximité avec la capitale et la densification des communes limitrophes de Paris a pour conséquence une pression sur l'immobilier. Les villes en proximité de Paris ont le prix au m² le plus élevé, ce qui s'explique d'une part parce que ces communes comportent une offre plus importante de petites surfaces (le prix au m² y est plus élevé), mais également parce que la mobilité résidentielle sur ces communes est plus importante favorisant l'augmentation du prix des loyers. Concernant l'acquisition des logements on observe la même dynamique : les prix baissent à mesure que l'on s'éloigne du cœur d'agglomération.

L'augmentation de la demande est liée à la fois aux mobilités résidentielles de Paris vers le Val-de-Marne et à la baisse de la taille des ménages. Cette pression immobilière génère des prix élevés dans le parc privé et va conditionner la possibilité de se loger à la disponibilité de logements dans le parc social. Dans seulement 12 communes du département les ménages

⁶⁹ DAVEZIES, Laurent, GUILLUY, Christophe DONZELOT, Jacques, BEJA, Alice « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », *Esprit*, 2013.

⁷⁰ AVENEL Cyprien, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto. Débats sociologiques. » *Revue économique*, n°2016-3 Presses de Science Po, p.419.

⁷¹ AVENEL Cyprien, *Op. Cit.* p.428.

disposent des ressources financières suffisantes pour choisir leur mobilité résidentielle. Ainsi, sans le parc social, « un quart des ménages Val-de-Marnais ne disposerait pas des ressources suffisantes pour louer un studio dans le parc privé. La moitié des ménages ne pourrait pas louer un 2 pièces, les deux-tiers n'accèderaient pas à un 3 pièces, les trois-quarts à un 4 pièces et près de huit et demi sur dix à un 5 pièces »⁷². La figure 8 illustre les ressources nécessaires pour se loger dans le Val-de-Marne, les communes ayant été réparties en 4 groupes en fonction du prix des loyers au m².

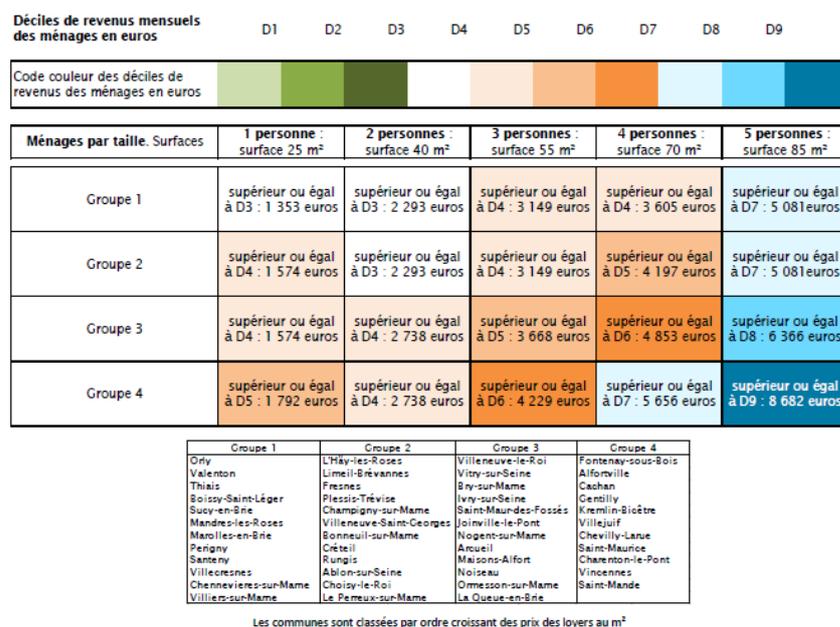


Figure 2 : Capacité de location dans le parc privé selon les revenus par taille de ménage (Source : Observatoire Départemental du Val-de-Marne)

A la lecture de ce tableau, on souligne qu'aucune commune du Département ne permet aux ménages des trois premiers déciles de se loger dans le parc privé. Pourtant l'offre de logements sociaux demeure insuffisante pour répondre aux besoins : « En Ile-de-France, le niveau des prix de l'immobilier rend l'accès au logement des ménages aux revenus modestes particulièrement difficile. Cette région est touchée par une crise du logement qui résulte d'une

⁷² Observatoire Départemental du Val-de-Marne, « Portrait du Val-de-Marne », 2014, p.154.

production insuffisante, en particulier de logements financièrement accessibles. Cela se traduit notamment par une demande de logement social élevé, que le parc existant ne parvient pas à absorber »⁷³. Dans le parc social, en 2010 l'offre annuelle de logements sociaux était de 12 000, pour une demande supérieure à 53 000 ménages, entraînant une augmentation des délais d'attente qui atteignaient 4 ans et demi en 2006. L'augmentation de la demande, de 12.4% entre 2006 et 2010, s'observe dans 35 des 47 communes du département. Les 6 communes qui comptent le plus de demandeurs sont déjà parmi les plus peuplées du département. Même si l'objectif de construction de logements est de 70 000, le rythme de construction est en dessous de ce qui serait nécessaire pour atteindre cet objectif. Par ailleurs, si les logements sociaux représentent en 2013 26% des résidences principales, 20 des 47 communes du Val-de-Marne n'avaient pas atteint le seuil de 25% fixé par la loi SRU.

Enfin, l'offre du département est caractérisée par une faible production de logements neufs (en moyenne moins de 5000 constructions annuelles depuis 1990). Ainsi toute nouvelle offre de logement repose principalement sur les logements libérés ou mis en vente. Mais cette offre se trouve limitée par une très faible rotation, plus spécifiquement dans le parc social (7%) et parmi les propriétaires (5%), ce qui s'explique par la difficulté structurelle d'accès au logement et l'explique aussi. L'insuffisance des constructions et la faible rotation des ménages entraînent une pénurie de logements, qui accentue le décalage qualitatif entre l'offre et la demande, en particulier des logements trop petits au regard des besoins des ménages.

On observe également dans le département que les inégalités entre locataires et propriétaires tendent à se creuser, et l'appauvrissement des plus pauvres est plus marqué dans le parc privé que dans le parc social, même si les aides au logement contribuent à rendre les ménages solvables (un ménage Val-de-Marnais sur cinq en étant bénéficiaire). On observe une augmentation du

⁷³ RAAD Lina, « Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge », *Espaces et sociétés*, 2017/3 n°170.

taux d'effort⁷⁴ dans le parc privé qui atteint 30% des revenus des ménages, contre 25% dans le parc social, cela concerne principalement les familles monoparentales et les personnes isolées qui ne disposent que d'un seul revenu. Cela se traduit notamment par une augmentation de l'endettement locatif, qui peut avoir pour conséquence le lancement d'une procédure d'expulsion locative. Dans le Val-de-Marne en 2018, 4878 assignations de paiement ont été prises, et 463 expulsions avec concours de la force publique ont finalement eu lieu, 9 dossiers sur 10 ayant trouvé une autre voie de résolution en cours de procédure⁷⁵.

Ces caractéristiques structurelles du marché du logement en Ile-de-France ont des conséquences sur la mobilité et l'immobilité résidentielle des ménages. Une deuxième conséquence de cette pénurie est la sélectivité du marché qui augmente au détriment des ménages les plus modestes. Pour les ménages qui n'ont pas les moyens de se loger dans le parc privé et qui n'ont pas accès au parc social deux alternatives se présentent : un éloignement du centre d'agglomération et donc une mobilité vers la périphérie, avec un éloignement des lieux d'emploi, ou une installation dans des logements dans un cadre d'habitat dégradé ou des logements plus petits. Mais cette difficulté d'accès au logement entraîne également des cohabitations forcées de couples séparés et une autonomie tardive des jeunes. Cette difficulté de décohabitation alimente la suroccupation⁷⁶ des logements, caractéristique en Ile-de-France : la Région concentre la moitié des logements suroccupés de France. En 2010, 18,8% des résidences principales étaient suroccupées dans le Val-de-Marne (contre 4,7% en province). La problématique prégnante du logement va

⁷⁴ Le taux d'effort se définit comme le rapport entre les dépenses consacrées à l'habitation principal et les revenus d'un ménage (INSEE <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1809>)

⁷⁵ Forum de prévention des expulsions locatives du Val-de-Marne, février 2019.

⁷⁶ La notion de suroccupation est définie à l'article D 542-14-2° du Code de la sécurité sociale. En fonction du nombre de personnes, le logement doit avoir une surface minimale : 9m² pour 1 personne seule, 16m² pour 2, 25m² pour 3, 34m² pour 4, 43 m² pour 5, 52 m² pour 6, 61 m² pour 7 et 70m² minimum pour des ménages de plus de 8 personnes.

également avoir des répercussions sur la fragilisation de certains territoires, liée au cumul de difficultés socioéconomiques.

1.3. Une spécialisation des territoires qui découle de politiques d'aménagement du territoire

Les caractéristiques sociodémographiques du Val-de-Marne et la spécialisation de certains territoires sont également une conséquence de politiques d'aménagement du territoire. En effet, certaines inégalités territoriales découlent de choix antérieurs, notamment d'une politique locale de l'habitat des municipalités communistes favorables au logement social pour répondre aux besoins des ouvriers travaillant dans les usines locales. Cette politique municipale de l'habitat, en particulier dans les communes de la banlieue rouge a entraîné une concentration de logements sociaux. La banlieue rouge tient son nom du communisme municipal des communes industrielles et ouvrières qui se développe à partir des années 1920. Quatorze communes du Val-de-Marne ont été gérées par un exécutif communiste pendant plusieurs décennies, parmi elles, dix le sont toujours. Il s'agit des communes de Bonneuil-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Chevilly-Larue, Choisy-le-Roi, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Valenton, Villeneuve-Saint-Georges et Vitry-sur-Seine. Quatre communes ne le sont plus : Orly (depuis 1985), Arcueil (depuis 1997), Villeneuve-le-Roi (depuis 2001) et Villejuif (depuis 2014). Du fait de la forte proportion d'ouvriers parmi la population, les communes y développent dès l'entre-deux-guerres une politique de redistribution et de construction de logement social, accentuée après la seconde guerre mondiale⁷⁷. De ce fait, ces communes restent caractérisées par un taux élevé de logement social et « une surreprésentation des catégories de population ouvrières et populaires »⁷⁸. Dans le Val-de-Marne, sept communes comptent plus de 5000 logements sociaux : Villejuif, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Créteil, Orly, Champigny-sur-Marne et Fontenay-sous-Bois, et pour

⁷⁷ RAAD Lina, *Op. Cit.* pp.34-35.

⁷⁸ RAAD Lina, *Ibid.*

trois communes la part des logements sociaux dépasse 40% des résidences principales (76,9% pour Bonneuil-sur-Marne, 66,9% pour Valenton, 59,8% pour Orly).

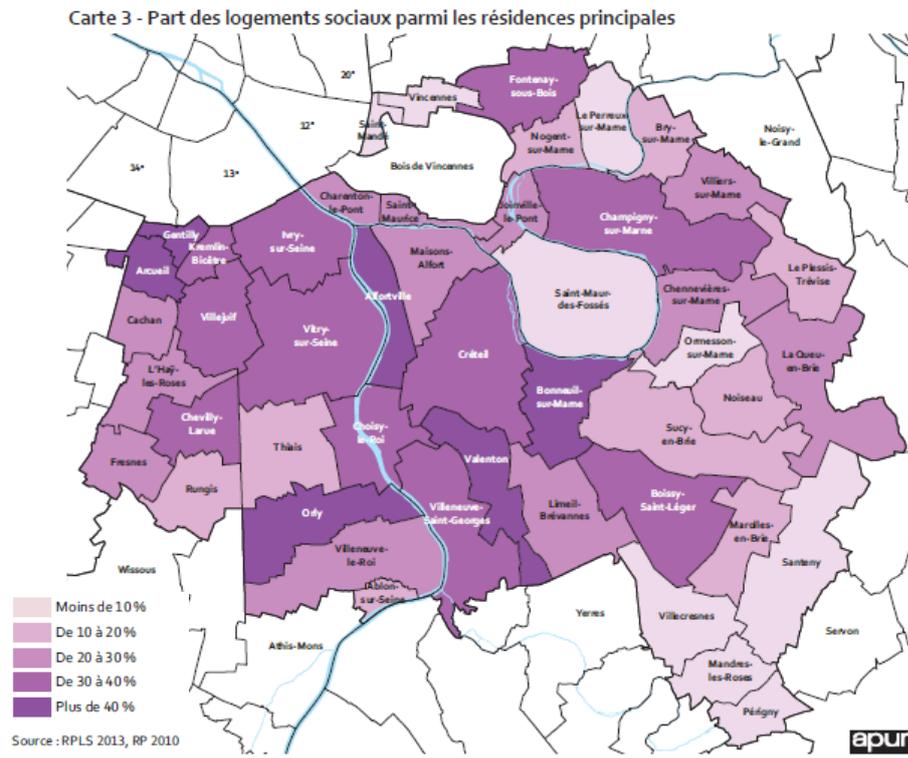


Figure 3 : Part des logements sociaux parmi les résidences principales (Source : APUR)

Les communes toujours dirigées par le Parti communiste conservent un fort interventionnisme dans leur politique locale de l'habitat⁷⁹. A la fin des années 90 les communes de la banlieue rouge s'engagent dans la diversification de l'offre de logement tout en restant attachées à maintenir des offres de logement aux plus démunis⁸⁰. Malgré cette diversification, « la banlieue rouge est particulièrement touchée par la paupérisation du peuplement dans le parc social et par la dévalorisation de l'image des grands ensembles »⁸¹, en particulier dans des quartiers qui vont être ciblés par la politique de la ville.

⁷⁹ RAAD Lina, *Ibid.*

⁸⁰ RAAD Lina, *Ibid.*

⁸¹ RAAD Lina, *Ibid.* p.42.

La deuxième politique publique qui a des incidences sur les inégalités territoriales est la politique de la ville. Avenel souligne une contradiction inhérente à la politique de la ville qui ne permet pas de sortir de la spécialisation des territoires : « Les politiques de « discrimination positive » soutiennent les habitants tout en contribuant aussi à les stigmatiser. Cette contradiction est inhérente aux procédures visant des populations spécifiques, spatialement définies. »⁸² Le département du Val-de-Marne comptait avant la réforme de la politique de la ville 78 quartiers classés en Contrat urbain de cohésion sociale, un quart de la population départementale vivait dans ces quartiers, et 23 zones urbaines sensibles. L'une des conséquences de la politique de la ville est d'avoir progressivement circonscrit la question sociale à certains territoires, en la décorrélant des causes de la pauvreté, en particulier la dégradation du marché du travail : « la logique de zonage territorial qui est au centre du dispositif français a, en retour, accrédité l'idée d'une « question urbaine » relativement inédite et a conduit à une « spatialisation » des problèmes sociaux. »⁸³. En effet, ces territoires concentrent la pauvreté. Les habitants y sont plus populaires (en ZUS 41% des actifs sont employés ou ouvriers contre 29% pour le Val-de-Marne), le taux de chômage y est plus élevé (16,9% contre 11%), la proportion d'immigrée est plus importante (plus de 27% contre moins de 19%) comme la part des familles monoparentales (un quart des familles contre 18% dans le Val-de-Marne)⁸⁴. Depuis la réforme de la politique de la ville de 2014, le Val-de-Marne compte 42 quartiers prioritaires répartis sur 23 communes⁸⁵, dont 13 sont en contrat de ville. Cette réforme de la politique de la ville a redessiné les

⁸² AVENEL Cyprien, *Op. Cit.* p.436.

⁸³ AVENEL Cyprien, *Op. Cit.*

⁸⁴ Observatoire Départemental du Val-de-Marne, *Op. Cit.*, p.18.

⁸⁵ Alfortville, Arcueil, Boissy-Saint-Léger, Bonneuil-sur-Marne, Cachan, Champigny-sur-Marne, Chennevières-sur-Marne, Choisy-le-Roi, Créteil, Fontenay-sous-Bois, Gentilly, Ivry-sur-Seine, Le Kremlin-Bicêtre, L'Haÿ-les-Roses, Limeil-Brévannes, Orly, Saint-Maur-des-Fossés, Thiais, Valenton, Villejuif, Villeneuve-Saint-Georges, Villiers-sur-Marne, Vitry-sur-Seine.

quartiers prioritaires à partir d'un critère unique : la concentration de ménages ayant de bas revenus⁸⁶.

Afin de favoriser la mixité dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, de réduire leur densité démographique, et de réhabiliter tant les bâtiments d'habitation que les espaces publics, le programme national de rénovations urbaine (PNRU) adopté en 2003 va porter une politique de démolition-reconstruction dans ces quartiers, en particulier des grands ensembles : « les détruire est présenté à l'époque comme le seul moyen de rompre avec la monotonie qu'ils ont donné aux quartiers, avec l'isolement de leurs habitants et avec leur ghettoïsation »⁸⁷. Portée par l'Etat et les communes ou EPCI, la politique de la ville est soutenue par le Conseil Départemental qui « à lui seul a engagé plus de 300 millions d'euros dans des politiques de désenclavement et d'équipement (voirie, crèches, collèges) »⁸⁸. L'intervention publique dans ces quartiers est omniprésente, tant par les politiques redistributives que les dispositifs spécifiques de la politique de la ville (rénovation urbaine, éducation prioritaire, prévention de la délinquance, etc.). Pour autant le problème majeur de la pauvreté économique n'y est pas résolu, ce qui a donné à ces politiques publiques l'apparence d'un « aménagement de l'exclusion » à travers ces mesures de « discrimination positive territoriale »⁸⁹.

Ces politiques publiques, conjuguées au fait qu'une majorité de ménages ne dispose pas des ressources suffisantes pour se loger dans le parc privé, entraînent une concentration des ménages les plus modestes dans les communes dont le parc social est développé. Dans le Val-de-Marne, le taux de pauvreté atteint 16,2 % en 2014⁹⁰ (contre 13,7% en 2010). Selon l'INSEE, « [il] dépasse 25 % dans certains territoires, notamment dans certains quartiers

⁸⁶ APUR, « Les quartiers de la politique de la ville dans la Métropole du Grand Paris », janvier 2019.

⁸⁷ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Op. Cit.* p.288.

⁸⁸ BELLANGER Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.288.

⁸⁹ AVENEL, Cyprien, *Op. Cit.* p.434-435.

⁹⁰ INSEE, « En Ile-de-France la pauvreté s'est intensifiée dans les territoires les plus exposés », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3291402>.

situés sur l'axe Ivry-sur-Seine – Villeneuve-Saint-Georges ». En 2010 il dépassait les 25% pour les ménages complexes, avoisinait les 23% pour les familles monoparentales et atteignait 13% pour les couples avec enfants et les hommes seuls.

Ces politiques ont également des conséquences sur la typologie des ménages habitant dans ces quartiers, et notamment la taille des ménages. En effet, le parc social très développé de certaines villes favorise l'installation des familles, la taille des logements y étant adaptée. Les familles monoparentales représentent en 2010 26,3% des familles (contre 24,1% en moyenne régionale et 21,9% en moyenne nationale), mais on observe de fortes disparités entre les communes. Ainsi les communes qui comptent la part la plus importante de logements sociaux parmi leurs résidences principales sont celles qui cumulent une part de familles nombreuses et de familles monoparentales supérieures à la moyenne départementale : Villejuif, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine, Créteil, Bonneuil-sur-Marne, Valenton, Orly, Champigny-sur-Marne et Fontenay-sous-Bois. Sur quinze communes du département la part des familles monoparentales est supérieure à la moyenne départementale, et pour cinq d'entre elle est supérieure à 30% (Gentilly, Arcueil, Alfortville, Créteil et Bonneuil-sur-Marne).

**PART DES FAMILLES MONOPARENTALES AVEC ENFANTS DE MOINS DE 25 ANS
PARMI LES FAMILLES AVEC ENFANTS DE MOINS DE 25 ANS
en 2010**

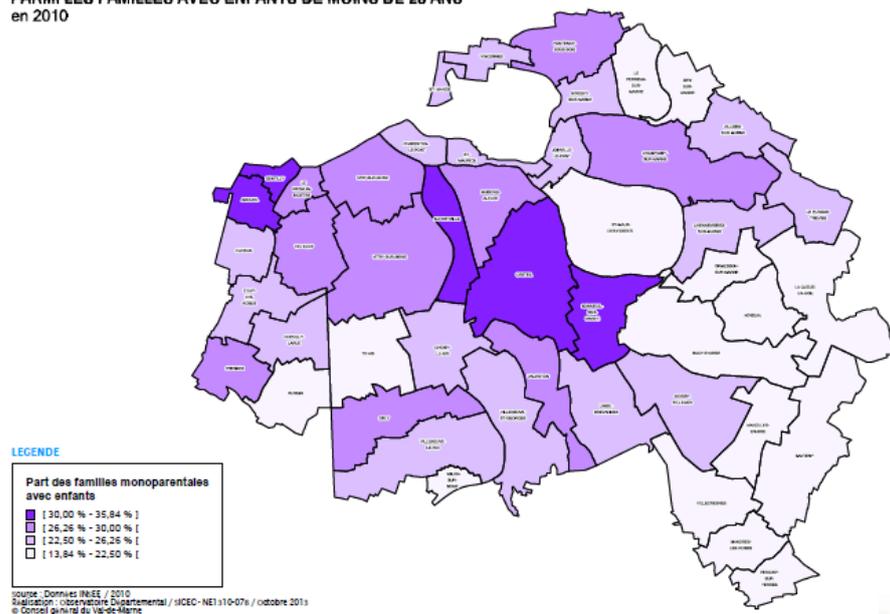


Figure 4 : part des familles monoparentales avec enfants de moins de 25 ans parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans en 2010 (Source : Observatoire Départemental)

On observe les mêmes disparités sur la part des familles nombreuses : 20 communes comptent une part de familles nombreuses supérieure à la moyenne régionale, parmi elles quatre communes comptent plus d'un quart de familles nombreuses parmi leurs familles, il s'agit des communes d'Orly, Villeneuve-Saint-Georges, Valenton et Bonneuil-sur-Marne.

**PART DES FAMILLES NOMBREUSES
PARMI LES FAMILLES AVEC ENFANTS DE MOINS DE 25 ANS
en 2010**

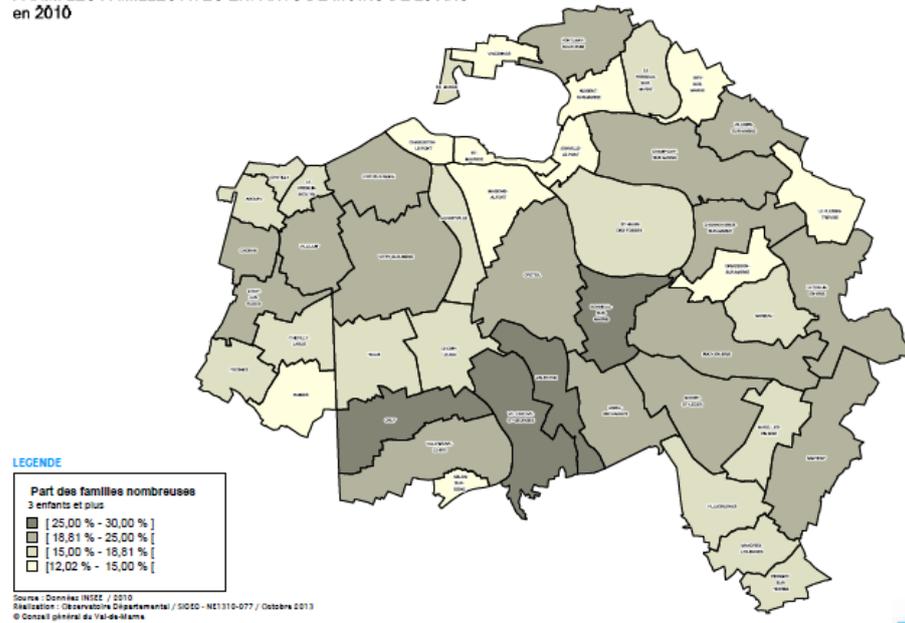


Figure 5 : part des familles nombreuses parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans en 2010 (Source : Observatoire Départemental)

On observe également une augmentation de la dépendance des ménages Val-de-Marnais aux prestations sociales. 41,5% des ménages Val-de-Marnais sont allocataires de la Caf, 9% sont allocataires d'un minima social. La dépendance aux prestations sociales est supérieure à celle de l'ensemble de la France métropolitaine et progresse⁹¹. 20% des ménages d'Orly, Villeneuve Saint-Georges et Vitry-sur-Seine dépendent à 100% des prestations sociales, ce taux atteint 25% dans les quartiers d'habitat social. Les revenus des Val-de-Marnais vivant sous le seuil de pauvreté sont composés à 40% de prestations sociales (contre 4% pour l'ensemble des ménages). Par ailleurs, le nombre d'allocataires du RSA augmente fortement depuis le début des années 2010. En 2012, le département comptait 36 000 allocataires du RSA, fin 2018, on en compte 41 000. Parmi les allocataires en 2012, un quart était dans le dispositif depuis plus d'un an, et un tiers depuis plus de 4 ans.

⁹¹ Entre 2009 et 2012 la part des allocataires dépendants à 100% des prestations sociales a augmenté de 9%, idem pour les allocataires dépendant de 75 à 99%.

Poids des allocataires dont le revenu est constitué à 100 % des prestations de la CAF en 2010

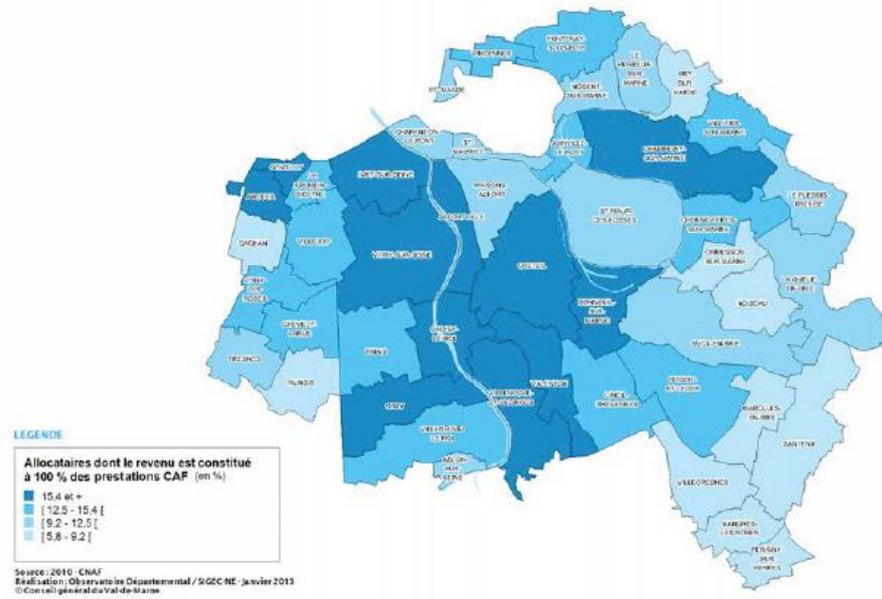


Figure 6 : Poids des allocataires dont le revenu est constitué à 100% des prestations de la CAF en 2010 (Source : Observatoire Départemental)

Cette spécialisation des territoires se traduit par des inégalités de ressources : en 2010 le département du Val-de-Marne faisait partie des cinq départements français où les écarts de revenus étaient les plus accentués, notamment du fait de la progression de la part des cadres dans la population. Le rapport interdécile c'est-à-dire la différence entre les 10% des plus hauts revenus fiscaux déclarés et les 10% les plus bas y était de 6,9, c'est-à-dire que les 10% des ménages les plus riches avaient des revenus 6,9 fois plus élevés que les 10% les plus pauvres. Ces disparités de revenus sont plus contenues qu'à l'échelle de la Métropole du Grand Paris, où « le seuil de revenu déclaré au-dessus duquel se trouvent les 10 % les plus aisés est 9,3 fois supérieur à celui au-dessous duquel figurent les 10 % les plus modestes. »⁹². Il s'agit du rapport interdécile le plus élevé des métropoles françaises (le plus bas étant de 5,1 pour la métropole de Brest). L'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) souligne qu'entre 2001 et 2013 les revenus ont progressé dans l'ensemble des

⁹² APUR, « Les quartiers de la politique de la ville de la Métropole du Grand Paris », janvier 2019.

territoires mais sans amoindrir les inégalités. Le Val-de-Marne comporte sur trois établissements publics territoriaux celui où le revenu médian a le moins progressé (le territoire 12 situé à l'Ouest du Val-de-Marne), et celui dans lequel il a le plus progressé (le territoire 10 situé à l'Est du Département)⁹³. Ainsi, les écarts se creusent davantage qu'ailleurs en France avec un phénomène de « spécialisation des territoires » ; cela signifie que la pauvreté est davantage circonscrite à certains quartiers, dans lesquels elle s'enkyste.

Ces disparités sont présentées comme un enjeu pour le service social dans le Schéma départemental d'action sociale de proximité : « Les écarts de richesse entre communes se sont également creusés, la part des bénéficiaires du RSA variant par exemple, selon les villes, de moins de 2% à plus de 14%, et la proportion de demandeurs d'emploi de 6,3% à 16,7%. Ces disparités sont encore plus saillantes lorsque l'on observe les quartiers d'habitat social, souvent classés en zone urbaine sensible (ZUS). Avec l'enracinement de la pauvreté, c'est souvent aussi la ségrégation et l'exclusion qui se polarisent sur les mêmes territoires. A l'heure où la disparition des conseils généraux est programmée, des interrogations surgissent sur l'institution qui assumera les politiques sociales, au plus près des habitants, et veillera à une redistribution des richesses fiscales en faveur des communes les plus pauvres. »⁹⁴ Si la redistribution atténue les écarts de revenus, en effet après paiement des impôts et versement des prestations sociales, le revenu disponible par unité de consommation des 10% les plus riches est 3,9 fois plus élevé que celui des 10% les plus pauvres qu'avant ces transferts (le coefficient était alors de 6,9 cela souligne l'enjeu de ces inégalités sociales et territoriales pour la politique sociale du département.

⁹³ APUR, *Ibid.*

⁹⁴ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Op. Cit.* p.22.

2. Une politique départementale de lutte contre les inégalités

Le département du Val-de-Marne a été créé en 1968, en application de la loi du 10 juillet 1964⁹⁵, à l'issue de la fragmentation du département de la Seine en trois départements : les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, Paris étant une collectivité à statut particulier. Il est composé de 29 communes issues du département de la Seine et de 18 de l'ancien département de Seine-et-Oise, qui sera quant à lui divisé en trois départements⁹⁶. Deux éléments concourent à cette décision politique, la première est un conflit entre le pouvoir Gaulliste et les élus, le second est la taille du département de la Seine et sa densité démographique : « les contacts entre la population et les magistrats municipaux sont pratiquement impossibles. Une autorité unique est chargée d'administrer une population de six millions de personnes, alors qu'en province, on compte, en moyenne, un préfet pour 130 000 habitants. »⁹⁷ Cette réforme est à l'époque perçue par les élus locaux comme une volonté de l'Etat de densifier son pouvoir à travers les préfets, et en particulier une volonté du pouvoir Gaulliste d'amoinrir le pouvoir des municipalités communistes de la « banlieue rouge ».

En effet, le découpage choisi pour ce nouveau département, en intégrant les communes rurales de l'ancienne Seine-et-Oise mais également des bastions gaullistes de la Seine, est perçu par les élus communistes comme une volonté du gouvernement de les affaiblir : « En agrégeant à son territoire les communes septentrionales du bois de Vincennes (Nogent-sur-Marne, Saint-Mandé et Vincennes), qui en toute logique auraient dû être rattachées à la Seine-Saint-Denis, le gouvernement de Georges Pompidou s'efforçait de préserver ce

⁹⁵ Loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000319965> (consulté le 26 avril 2019).

⁹⁶ BELLANGER, Emmanuel, MORO, *Op. Cit.*

⁹⁷ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.*

département de la « menace communiste » »⁹⁸. Ce choix explique le crochet que forment ces communes, isolées par le Bois de Vincennes qui est rattaché à Paris.

2.1. Un jeune département marqué par une continuité politique

Si les élections cantonales de 1967 apportent la victoire du Parti Communiste Français (PCF), dès 1970 le PCF perd la majorité et Roland Nungesser, élu de l'Union des Démocrates pour la République (UDR) devient président du Conseil Général, du fait d'une coalition entre trois familles : gaullistes, centristes et indépendants. Mais selon Bellanger et Moro cette rivalité entre les gauches dominées par le PCF et la droite très présente au cours des campagnes électorales est en réalité moins virulente dans le travail institutionnel : « Les campagnes électorales masquent, en effet, d'autres pratiques plus consensuelles encadrées par la vie protocolaire, qui œuvre au rapprochement d'élus que tout oppose »⁹⁹. Ce consensus est expliqué par les attributions du Conseil Général, et notamment le soutien financier qu'il apporte aux communes, par le biais de différentes subventions qui incitent les maires siégeant à l'Assemblée « au compromis » et à la « paix des braves »¹⁰⁰. En effet, Emmanuel Bellanger souligne qu'en 1970 « avec la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne est la seule collectivité départementale de France présidée par un élu communiste. Mais dans ce département, à la différence du 93, le PCF n'est pas hégémonique. Sa majorité ne tient qu'à une seule voix et au maintien de son alliance avec les quatre maires socialistes du Conseil Général. »¹⁰¹.

Dès 1976 la gauche retrouve la majorité et ce jusqu'à aujourd'hui. En 1976 la majorité est alors plus confortable puisqu'elle ne tient plus à une seule voix, mais à 23 sièges contre 16 pour l'opposition. C'est Michel Germa, conseiller départemental de Vitry-sur-Seine qui est élu président du Conseil

⁹⁸ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.84.

⁹⁹ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.114.

¹⁰⁰ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.84.

¹⁰¹ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.84.

Général par l'assemblée départementale, un poste qu'il conservera jusqu'en 2001. Lui-même souligne la nécessité pour pouvoir assurer un service public qui réponde aux préoccupations des habitants de pouvoir s'émanciper des divergences partisans : « Ce travail et cette conception de la gestion excluent tout comportement partisan, toute politique stérile, toute expression d'animosité personnelle »¹⁰².

Bien que le Conseil Départemental soit toujours présidé par un élu du PCF, Christian Favier, la composition de l'assemblée conserve cette caractéristique de ne disposer que d'une majorité relative, par alliance avec d'autres groupes. L'assemblée départementale est composée de cinq groupes :

- Front de gauche, Parti Communiste Français, Parti de gauche (FDG/PCF/PG);
- Parti socialiste (PS) ;
- Gauche citoyenne, Europe Ecologie les Verts (EELV) ;
- Les Républicains, Val-de-Marne autrement (LR) ;
- Centristes et indépendants.

Depuis les élections cantonales de 2015, les conseillers départementaux sont au nombre de 19 pour le groupe LR, 18 pour le groupe FDG/PCF/PG ; 8 pour le groupe PS ; 3 pour le groupe centriste ; et 2 pour EELV. Ainsi l'assemblée départementale est aujourd'hui encore composée d'une part d'une gauche protéiforme, d'autre part des élus d'opposition, ce qui nécessite des compromis.

La taille du département et le faible nombre de communes a également des répercussions politiques. Cette spécificité du département induit deux caractéristiques : la présence du département est facilitée par le nombre restreint de communes et il y a plus de conseillers départementaux que de maires. Il y a en effet 50 conseillers départementaux pour représenter les 25 cantons du Val-de-Marne. Selon l'un de nos enquêtés, cela explique la qualité

¹⁰² BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.133.

des rapports avec les communes : il y a une connaissance précise de chaque territoire¹⁰³, et des rapports soutenus sont possibles avec chaque municipalité. Le Conseil Départemental connaît les fonctionnements et besoins des communes, et donc a la possibilité de négocier plus finement avec les municipalités mais également de porter des projets communs. Le Val-de-Marne se distingue en cela des territoires sur lesquels le département paraît éloigné du territoire, un constat qui était prégnant lors des entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête sur la lutte au local contre le non-recours¹⁰⁴. En rencontrant des mairies de province, le Conseil Départemental y était présenté comme une administration éloignée, entretenant peu de relations avec les collectivités de proximité que sont les villes. Or, dans le cas du Val-de-Marne il s'agit d'une collectivité de proximité, ce qui explique qu'on ne retrouve pas le constat d'une absence du département, qui a pu être fait sur d'autres territoires. Ce regard sur d'autres territoires va permettre une différenciation du changement selon les territoires. Nous posons l'hypothèse que cette proximité avec les communes favorise leur mobilisation dans les projets partenariaux, en particulier ceux qui portent l'ambition d'une transformation de l'AAS et d'une meilleure coordination des interventions de chacun.

La couleur politique du département s'est traduite par une politique sociale volontariste depuis 1976, tant dans la construction d'équipements que le développement d'aides individuelles pour les Val-de-Marnais les plus fragilisés et ce sur l'ensemble du territoire.

2.2. La politique sociale : l'ADN du Val-de-Marne

La politique sociale du département s'est affirmée dans différents domaines : les crèches, les loisirs et équipements sportifs, l'accès à la culture. En premier lieu cette politique a concerné la petite enfance, dans une logique à

¹⁰³ Entretien n°60, Cadre de direction générale/CD94.

¹⁰⁴ Cette enquête a été réalisée entre 2015 et 2016 par l'Odenore, pour la Direction Générale de la Cohésion Sociale. Elle comprenait un volet quantitatif (670 questionnaires auprès des CCAS/CIAS et 21 Conseils Départementaux) et d'un volet qualitatif auprès de territoires précurseurs dans l'action sur le non-recours.

la fois de prévention et d'accueil du jeune enfant. Concrètement le département a créé 80 centres de protection maternelle et infantile. Les centres proposent à la fois des consultations médicales gratuites et un soutien à la parentalité, par l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire auprès des jeunes enfants (de la naissance jusqu'à 6 ans). Si la compétence de PMI est obligatoire¹⁰⁵, l'investissement des Conseils Départementaux est disparate à l'échelle nationale. L'étude réalisée par la DREES en 2006 identifiait deux facteurs de disparités : le potentiel fiscal des collectivités pour investir dans cette compétence et « l'histoire et la culture de chaque collectivité (...) comme cela se manifeste dans la Région parisienne »¹⁰⁶. La DREES souligne en effet que le Val-de-Marne fait partie des sept départements français dans lequel le nombre de consultations en faveur des enfants de moins de six ans est plus de deux fois supérieure à la norme légale¹⁰⁷.

Pour la petite enfance, le deuxième secteur fortement investi par le Conseil Départemental est l'accueil du jeune enfant, à travers la construction des crèches départementales. La gestion des crèches, compétence obligatoire pour les communes, est facultative pour les départements. L'action du Département s'inscrit donc en complémentarité de l'offre en crèches municipales. Ainsi le Département dispose de 76 crèches départementales, situées dans 33 communes, qui complètent l'offre de 87 crèches municipales. Les commissions d'attribution des places en crèches peuvent être mutualisées, selon les partenariats locaux. Cette politique volontariste vise à faciliter l'accès à un mode de garde pour les ménages les plus modestes, les tarifs étant calculés selon les ressources, dans un territoire caractérisé par l'installation des familles.

¹⁰⁵ Le dispositif de protection maternelle et infantile a été créé en novembre 1945, initialement dans une logique de prévention de la mortalité infantile. D'abord compétence étatique, elle devient compétence départementale par l'acte I de la décentralisation en 1983, bien qu'elle reste partagée avec l'Etat et les organismes de sécurité sociale. Pour plus de détails, voir le rapport de synthèse de l'IGAS, « Etude sur la protection maternelle et infantile en France », novembre 2006.

¹⁰⁶ IGAS, « Etude sur la protection maternelle et infantile », Rapport de synthèse, 2006.

¹⁰⁷ La PMI est la seule compétence décentralisée dont les normes d'exercice sont fixées par l'Etat, par exception au principe de libre administration des collectivités.

La politique sociale départementale passe également par les structures sociales de proximité. D'abord circonscriptions d'action sanitaire et sociale (CASS) puis espaces départementaux des solidarités (EDS), ces structures regroupent trois équipes : le service social polyvalent, l'aide sociale à l'enfance et les services administratifs de la protection maternelle et infantile. A partir de l'acte II de la décentralisation, les compétences sociales de la collectivité augmentent : « Dès 1966, la collectivité départementale s'est pourtant efforcée de structurer ses services autour de circonscriptions de 50 000 à 70 000 habitants : une dizaine en 1970, une vingtaine aujourd'hui, dont la première a été créée à Orly en 1969. Le nombre d'assistantes sociales est passé de 16 en 1967 à 269 en 1997, plaçant le Val-de-Marne parmi les départements les mieux dotés en personnel. L'augmentation de ces effectifs est liée à l'adoption des lois de décentralisation qui ont fait d'eux les chefs de file de l'action sociale ; mais elle relève aussi de la volonté du conseil général qui a érigé sa politique sociale en vitrine de ses activités. »¹⁰⁸. Le Département compte en effet, 20 EDS. Six EDS interviennent sur une seule commune, 13 EDS interviennent sur deux à trois communes, un seul EDS couvre huit communes (les communes démographiquement moins denses du Plateau Briard). La commune de Champigny est couverte par deux EDS : un EDS qui couvre un quartier politique de la ville (le quartier du Bois l'Abbé) et une commune limitrophe, et un EDS qui intervient sur le reste de la commune de Champigny. Ainsi, les structures départementales sont très en proximité, certains EDS pluri communaux disposant également d'annexes. Le périmètre d'intervention est lié à la densité démographique des territoires.

¹⁰⁸ BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia, *Ibid.* p.221.

Organisation type d'un EDS

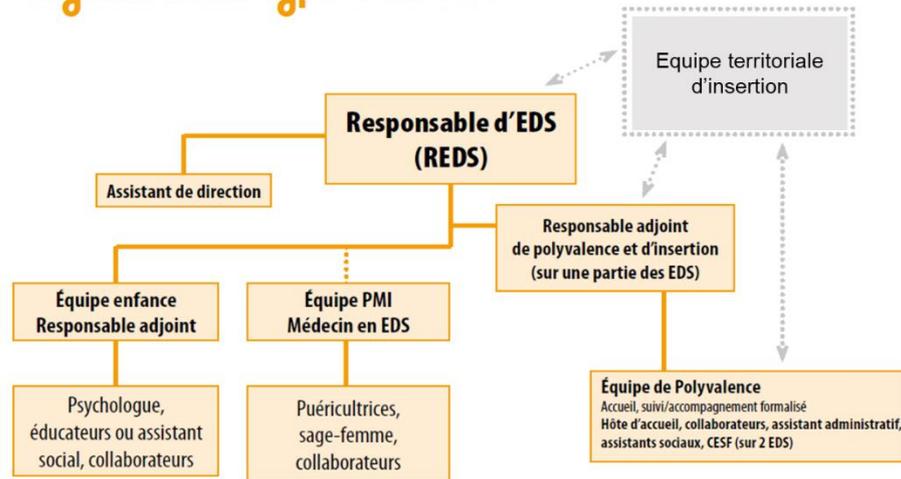


Figure 7 : Organisation type d'un EDS (Source : CD 94/DASo)

Deux Espaces Insertion ont également été créés en 1992 et 2004, respectivement sur les communes de Champigny-sur-Marne et de Fontenay-sous-Bois pour proposer un accompagnement individuel et collectif aux allocataires du RMI puis du RSA. Le choix d'implantation de ces deux structures est lié à une volonté conjointe des municipalités et du département de développer l'offre de service pour les publics en démarche d'insertion.

Les EDS et EI sont répartis sur six territoires d'action sociale, ces territoires ayant été créés par l'exécutif départemental en juin 2007 dans l'objectif « de réduire les inégalités sociales et territoriales qui persistent à l'intérieur [du] département »¹⁰⁹. Dans un rapport au bureau, ce dernier étant composé des Vice-Présidents, le Président du Conseil Général préconise alors la création de sept secteurs, harmonisant ainsi les découpages territoriaux préexistants dans chaque service départemental. Dès septembre 2008, ces secteurs sont coordonnés par un directeur général adjoint qui n'exerce pas de pouvoir hiérarchique sur les services du territoire dont il a en charge la coordination. Le choix de l'exécutif départemental est de ne pas créer de « Maisons du Département » comme cela a pu être le cas dans d'autres

¹⁰⁹ Rapport au bureau du 18 juin 2007, Rapport d'orientation présenté par Monsieur Christian Favier, Président du Conseil Général.

départements (à l'échelle des Pays notamment¹¹⁰). Ce choix est justifié par la taille du département et la volonté de conserver les équipements en proximité des populations, sans réunir l'ensemble des services dans un même lieu, certains d'entre eux restant centralisés. Les territoires ainsi déterminés comprennent entre 129 770 habitants pour le secteur 6 et 220 313 habitants sur le secteur 5. Le rapport d'orientation prévoit que les services départementaux puissent organiser des découpages infra ou supra territoriaux en respectant les limites communales de ces sept secteurs. Ainsi le territoire d'intervention de certaines structures départementales a été revu, c'est le cas par exemple de l'EDS de Chennevières qui intervenait sur des communes du territoire 3, alors que rattaché au territoire 2 avec la nouvelle territorialisation. Outre la révision des territoires d'intervention de certains EDS, la direction de l'action sociale a fusionné les territoires 1 et 3, moins denses. Déclinant ce découpage infradépartemental pour assurer la coordination des interventions, la DASo créée en 2010 un nouveau poste d'encadrement intermédiaire au sein du Service d'Action Sociale Territoriale : le Responsable Social de Territoire. Outre l'encadrement des équipes qui interviennent sur son territoire (il devient le supérieur hiérarchique direct des responsables d'EDS), le RESOT est pilote de l'insertion et du développement social sur son territoire.

Les EDS, dans leur composante service social polyvalent ont vocation à accueillir tout public et à les orienter vers le service idoine si le traitement de leur demande relève d'un autre service, par exemple d'un CLIC (Centres locaux d'informations et de coordination gérontologique) pour les personnes âgées ou de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) pour les personnes en situation de handicap. Le département est en effet chef de file des politiques d'autonomie et gère l'accès aux dispositifs légaux afférents : allocation personnalisée d'autonomie (APA), allocation adulte

¹¹⁰ Les Pays ont été reconnus par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT ou loi Pasqua), puis la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT ou loi Voynet). Le Pays ne renvoie pas à une autorité administrative mais à un territoire de vie ou bassin d'emploi devant faciliter l'implantation des services publics. Voir sur ce sujet DORE, Gwenaël, « Le Pays un singulier pluriel », *Pour*, 2011/2-3.

handicapé (AAH), prestations de compensation du handicap (PCH), aide sociale départementale pour financer une aide à domicile ou en établissement.

Au-delà des services sociaux, la politique sociale du département s'est également traduite par le développement de services publics favorisant l'accès à la culture, aux sports et aux loisirs des Val-de-Marnais, à travers des parcs (20 parcs départementaux et 2 interdépartementaux), deux villages vacances permettant aux Val-de-Marnais de partir en vacances à prix modérés selon leur quotient familial, mais également un soutien aux associations sportives, culturelles, ou encore au réseau des bibliothèques et médiathèques du département. Le soutien aux Val-de-Marnais les plus fragilisés se concrétise aussi par le développement d'aides financières aux transports : remboursement de 50% de la carte de transports des collégiens, lycéens et étudiants résidant dans le Val-de-Marne, une aide aux transports pour les personnes retraitées¹¹¹, un forfait à 25 euros pour les retraités non-imposables et une prise en charge de 50% pour les retraités imposables (la carte améthyste), ou encore les chéquiers mobilité pour les personnes en recherche d'emploi¹¹². Enfin, à travers le dispositif Ordival, le Département met depuis 2012 à disposition de tous les collégiens Val-de-Marnais un ordinateur portable, dans l'objectif de lutter contre les inégalités scolaires liées à l'équipement des ménages.

Cette politique volontariste en faveur des citoyens Val-de-Marnais, en particulier des plus fragilisés est fortement défendue par l'exécutif départemental dans un contexte de réforme des collectivités insécurisant pour les départements et un contexte budgétaire fortement fragilisé.

2.3. Un contexte institutionnel et budgétaire déstabilisé

Depuis le début des années 2010 le département est confronté d'une part à une instabilité institutionnelle liée à différentes réformes ou projets de

¹¹¹ A partir de 60 ans pour les retraités non imposables et, depuis 2018, à partir de 65 ans pour les retraités imposables.

¹¹² Le chéquier mobilité est une aide mensuelle, d'un montant total de 72 euros, qui peut être attribuée pour une durée maximale de 15 mois à tout demandeur d'emploi.

réforme, d'autre part une instabilité budgétaire, liée à la conjoncture d'une augmentation de la demande sociale et d'une diminution des recettes de la collectivité.

Dans le contexte de l'acte III de la décentralisation, la suppression des départements de première couronne parisienne est restée pendant plusieurs mois en suspens. Dans ces débats la collectivité a défendu sa politique sociale en faveur des Val-de-Marnais. Cela a donné lieu à une campagne de communication intitulée « Le Val-de-Marne j'y tiens » qui comporte une communication par affichage et une pétition en ligne et lors de différents événements départementaux contre la suppression du département. Cette communication avait pour objectif explicite de rendre visible pour les citoyens les politiques volontaristes du département, qui seraient remises en cause par la suppression de la collectivité : carte Améthyste, crèches départementales, villages vacances, Ordival... Elle répond à l'enjeu de rendre lisibles des citoyens les politiques départementales qui dépassent les obligations légales d'intervention afin de favoriser la mobilisation.

En effet dans le cadre de l'acte III de la décentralisation, la question de la suppression des départements de première couronne parisienne a été posée dès 2014 et n'a été écartée qu'en décembre 2018. L'acte III de la décentralisation est composé de trois lois distinctes¹¹³ : la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM¹¹⁴), la loi relative à la délimitation des régions (loi du 16 janvier 2015¹¹⁵) et la loi portant nouvelle organisation de la République (loi du

¹¹³ Auxquelles on peut adjoindre la loi n°2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle. Cette loi vise à réduire le nombre de communes en France à travers la fusion de communes et donc la mutualisation de leurs services.

¹¹⁴ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298> (consulté le 5 mars 2019).

¹¹⁵ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id> (consulté le 5 mars 2019).

7 août 2015, dite loi NOTRe¹¹⁶). Ces trois lois qui composent l'acte III de la décentralisation rationalisent l'existant¹¹⁷, notamment afin de limiter les doublons qui pouvaient exister entre collectivités du fait de la clause générale de compétence, mais également en favorisant les fusions de communes, d'intercommunalité, et en contraignant celle des régions. Si la loi relative à la délimitation des Régions a une incidence limitée aux seules élections départementales, les lois MAPTAM et NOTRe impactent fortement les collectivités de la Région Ile-de-France.

La loi MAPTAM définit 10 métropoles¹¹⁸ et 3 métropoles à statut particulier (Paris, Lyon et Marseille). Son objectif est de renforcer l'attractivité de ces territoires et leur compétitivité (notamment en matière de développement économique, d'enseignement supérieur et recherche) à l'échelle européenne. Les métropoles exercent de plein droit les compétences de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'aménagement du territoire, d'habitat, de politique de la ville, de protection de l'environnement. D'autres compétences peuvent être déléguées aux métropoles, par convention avec l'Etat, le Département ou la Région.

La création de la Métropole du Grand Paris (MGP), prévue dans la loi MAPTAM, et dont la date de création est confirmée par la loi NOTRe, est actée au 1^{er} janvier 2016. Elle impacte directement le Département du Val-de-Marne, dont les 47 communes intègrent la métropole, qui en compte 132 aujourd'hui¹¹⁹. La MGP exerce de plein droit cinq compétences : aménagement de l'espace métropolitain, développement et aménagement économique, social et culturel, politique locale de l'habitat, protection et mise en valeur de

¹¹⁶ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id> (consulté le 5 mars 2019).

¹¹⁷ AVENEL Cyprien, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017/2, pp. 359-392.

¹¹⁸ Brest, Rennes, Nantes, Bordeaux, Montpellier, Toulouse, Grenoble, -Strasbourg, Lille et Rouen, puis Nancy (Nice déjà métropole depuis 2012).

¹¹⁹ La MGP regroupe les communes des 3 départements de petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et 7 communes de la grande couronne.

l'environnement et politique du cadre de vie, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. À la suite de cette réforme le département perd certaines compétences facultatives qu'il exerçait jusqu'alors, c'est le cas en particulier du développement économique. La création de la MGP a pour conséquence de supprimer les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) existants sur le territoire. La Métropole du Grand Paris est découpée en 12 établissements publics territoriaux (EPT). Le département du Val-de-Marne compte 3 EPT. Deux d'entre eux ont repris le périmètre d'anciens EPCI, et le troisième est créé de manière *ad hoc*. La reprise ou non de ces anciens périmètres a une incidence sur la rapidité d'installation de leurs services et l'opérationnalité des EPT :

- L'EPT 12 « Grand Orly Seine Bièvre », situé à l'Ouest du département, est composé de 24 communes. Il correspond aux anciennes communautés d'agglomération Seine Amont et Val-de-Bièvre. La particularité de cet EPT est d'être interdépartemental, six des 24 communes étant rattachées au département de l'Essonne.
- L'EPT 11 « Grand Paris Sud Est Avenir », est situé au centre du département et compte 16 communes. Il correspond aux communautés d'agglomération Plaine Centrale, du Haut Val-de-Marne et de la communauté de communes du Plateau Briard.
- L'EPT 10 « Paris Est Marne et Bois », situé à l'Est du département est composé de 13 communes. Seulement 4 communes faisaient partie d'un EPCI (deux appartenaient à la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne, et deux à la communauté de communes Charenton-Saint Maurice).

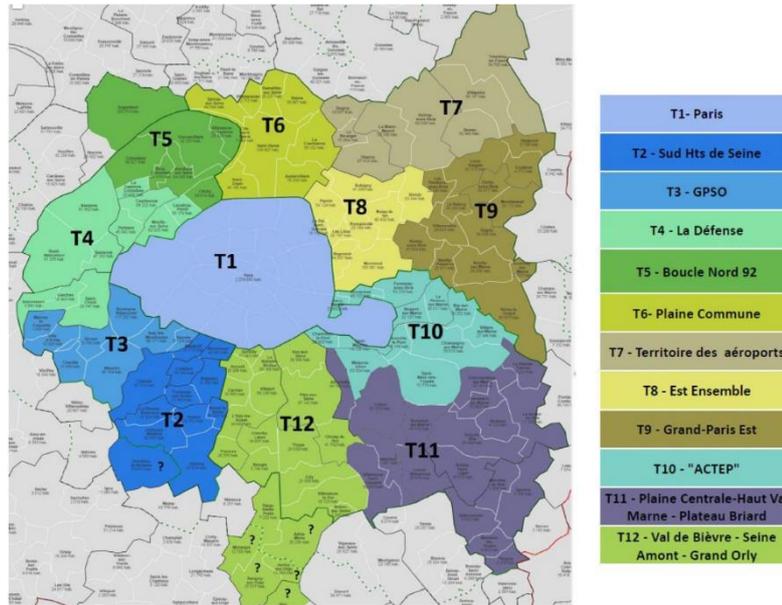


Figure 8 : Les 12 territoires de la Métropole du Grand Paris (Source : la Gazette des communes)

La loi NOTRe complète la réforme territoriale en supprimant la clause générale de compétence¹²⁰ pour les Régions et les Départements, et renforce notamment le rôle de la Région en matière de développement économique, d'aménagement du territoire et de transports. Le département est par cette loi conforté dans sa compétence en matière de solidarité et de développement social, compétence pour la reprise de laquelle il y avait peu de candidats, en particulier du côté des EPT au départ pressentis pour cette reprise¹²¹. Si cette réforme ne porte pas sur les politiques sociales, « elle engendre par ricochet des modifications effectives de la politique sociale »¹²².

Si ces lois ne remettent pas en question l'existence des départements, la suppression de la clause générale de compétences et le transfert de certaines compétences à la métropole et à la région déstabilisent l'échelon

¹²⁰ La clause générale de compétences confère aux collectivités qui en bénéficient une capacité d'intervention sur toute question revêtant un intérêt public local sans que la loi n'énumère ces attributions. Attribuée en 1884 aux communes, elle avait été étendue par l'acte I de la décentralisation aux Départements et aux Régions.

¹²¹ AVENEL, Cyprien, *Ibid.*

¹²² AVENEL Cyprien, *Op. Cit.*

départemental. Cette déstabilisation est alimentée par les débats sur la simplification du « millefeuille territorial » et la suppression de l'échelon départemental. Ce débat est prégnant en Ile-de-France. Dès décembre 2013, des propositions émergent pour supprimer les départements au profit de la métropole du Grand Paris¹²³ qui en constituerait la fusion, et le gouvernement Ayrault lance une étude d'impact¹²⁴. En avril 2014, Manuel Valls, nouvellement nommé Premier ministre propose de supprimer les Conseils Départementaux à l'horizon 2021 au profit de l'intercommunalité, et ce sur l'ensemble du territoire¹²⁵. Trois mois après l'adoption de la loi MAPTAM, cette annonce inquiète les élus locaux¹²⁶. Cette inquiétude persistera jusqu'à l'adoption de la loi NOTRe en août 2015, qui lèvera de premières incertitudes.

Enfin, les lois débattues et adoptées sous les gouvernements Ayrault puis Valls rejettent cette hypothèse. Pour autant le débat n'est pas clos, et le thème du millefeuille territorial revient régulièrement dans les débats. Il est ravivé en décembre 2017, lorsque le préfet de Région remet un rapport au gouvernement préconisant la suppression des départements de petite couronne, rapport pour lequel les Présidents des Conseils Départementaux concernés n'ont pas été consultés¹²⁷. Ce rapport amène les Présidents des Conseils Départementaux d'Ile-de-France, quelle que soit leur couleur politique, à défendre conjointement les intérêts de leur collectivité territoriale et l'enjeu de la proximité avec les administrés, proximité dont la métropole du Grand Paris

¹²³ « J-M Ayrault veut supprimer le 92, 93 et 94. Inacceptable réagit C. Favier », 94 Citoyens, 16 janvier 2014.

¹²⁴ « Suppression des départements : Marylise Lebranchu détaille la feuille de route », 94 Citoyens, 17 janvier 2014.

¹²⁵ « Manuel Valls veut supprimer les conseils généraux d'ici 2021 », 94 Citoyens, 8 avril 2014, <https://94.citoyens.com/2014/manuel-valls-propose-la-suppression-des-conseil-departementaux-a-lhorizon-2021,08-04-2014.html>.

¹²⁶ « C. Favier (PCF) : 'Manuel Valls signe l'arrêt de mort de la décentralisation' », 94 Citoyens, 8 avril 2014, <https://94.citoyens.com/2014/christian-favier-pcf-manuel-valls-signer-larret-de-mort-de-la-decentralisation,08-04-2014.html>.

¹²⁷ « Suppression des départements de la petite couronne parisienne : les élus s'insurgent », Le Parisien, 23 décembre 2017 <http://www.leparisien.fr/info-paris-ile-de-france-oise/suppression-des-departements-de-la-petite-couronne-parisienne-les-elus-s-insurgent-23-12-2017-7469307.php>.

ne dispose pas. Cela va se traduire par des meetings communs et une campagne de communication partagée contre la suppression des départements. Cette coopération et ces échanges contre la suppression de l'échelon départemental vont conduire les départements à proposer, en avril 2018 la création d'un fonds interdépartemental d'investissement visant à rééquilibrer les richesses entre les départements les mieux dotés et les départements les plus fragilisés socialement. Ce fonds d'investissement interdépartemental, qui vient compléter le Fonds de Solidarité pour les Départements d'Ile de France créé en 2014, vise à financer des projets dont l'intérêt est interdépartemental et contribue à l'attractivité régionale ou à la réduction des inégalités¹²⁸. (infrastructures de transports, sportives, universitaires...).

La proposition de ce fonds émerge avec d'autant plus d'acuité que le contexte budgétaire des collectivités se tend : gelées à partir de 2011, les dotations de l'Etat ont à partir de 2014 baissé. En effet, la loi de programmation pour les finances publiques pour la période 2012-2017 prévoyait une diminution des dotations aux collectivités à partir de 2014, dans l'objectif de réduire la dette de l'Etat. Cette baisse est de 1,5 milliards d'euros en 2014, 3,7 milliards d'euros en 2015 et 2016. La dotation globale de fonctionnement est versée par l'Etat. En 2013, elle constituait la deuxième source de recettes pour le Conseil Départemental du Val-de-Marne¹²⁹.

Outre les dotations de l'Etat, les recettes des collectivités sont issues de la fiscalité locale. Par l'impôt direct, les départements perçoivent la taxe foncière sur les propriétés bâties, la contribution économique territoriale (composée de la cotisation sur la valeur financière des entreprises et la cotisation financière des entreprises). Par l'impôt indirect les départements perçoivent les taxes d'urbanisme et les droits de mutation dus aux collectivités territoriales et à l'Etat à chaque vente immobilière.

¹²⁸ « Les Départements d'Ile-de-France créent un fonds d'investissement innovant au service de la solidarité territoriale », Dossier de presse du 2 octobre 2018.

¹²⁹ « Finances locales : tous mobilisés », *Le magazine du département*, n°326, septembre 2015.

Cette baisse des dotations est couplée à une augmentation des dépenses des collectivités, en particulier à l'augmentation des dépenses de solidarité (RSA, APA, PCH) qui ne se trouvent que partiellement compensées par l'Etat, contrairement à ce qui a été inscrit dans la Constitution à l'issue de l'acte I de la décentralisation. En effet, la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi »¹³⁰. Les départements n'ayant pas la main sur la définition des montants et des modalités d'attribution des allocations individuelles de solidarités (AIS), ils subissent conjointement les effets de la crise socioéconomique sur les ménages et la baisse des recettes. Robert Lafore souligne que cette crise budgétaire et financière des collectivités est structurelle, à la fois car « les ressources des départements ne suivent pas l'évolution de leurs dépenses »¹³¹ car le modèle d'action sociale des aides individuelles de solidarité est « inflationniste » et « ne trouverait de solution que par la mobilisation de ressources toujours plus importantes »¹³². Selon Lafore, « les départements (...) ont hérité d'attributions dont la conception, qu'ils n'ont pas su ou pu modifier, leur est fatale »¹³³, ainsi le développement de leurs compétences depuis l'acte I et plus encore l'acte II de la décentralisation a fortement contraint leurs capacités financières pour intervenir de manière extra-légale.

Cette contrainte forte amène nécessairement la collectivité à réfléchir à la façon de déployer la politique publique. En 2015, la baisse de la DGF

¹³⁰ Constitution du 4 octobre 1958, Article n°72-2, Consultable en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr>.

¹³¹ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5, pp.20-21

¹³² *Ibid.* p.21

¹³³ *Ibid.* p. 22

couplée à l'augmentation de la dépense d'AIS¹³⁴, qui représente environ 60% du budget des départements¹³⁵ grevait le budget départemental de 120 millions d'euros¹³⁶. Là encore une importante campagne de communication est lancée par le Département pour alerter les citoyens sur le risque qu'encourt la collectivité dans ce contexte budgétaire, et en particulier celui de ne plus pouvoir verser les AIS. L'observatoire national de l'action sociale souligne en juin 2015 que « sans évolution du mode de financement de leurs compétences obligatoires, les Départements ne pourront plus, dans leur grande majorité, équilibrer leur budget dans un proche avenir »¹³⁷. A l'été 2015, le gouvernement reçoit l'Assemblée des Départements de France (ADF) et met en place un groupe de travail pour étudier les pistes de financement des AIS, et du RSA en particulier. Les travaux de groupe de travail conduisent le gouvernement à proposer en juin 2016 de centraliser le RSA, ce que l'ADF a refusé en raison des contreparties demandées par l'Etat (en particulier la suppression des recettes afférentes)¹³⁸.

Dans ce contexte budgétaire, le Département affirme sa volonté de poursuivre son action à moyens constants, afin de ne pas pénaliser les Val-de-Marnais (en termes d'offre de services ou de fiscalité locale), mais en demandant aux agents d'intégrer dans l'exercice de leurs missions les contraintes budgétaires. En effet, le Département choisit de ne pas augmenter la taxe sur le foncier bâti, car « il ne serait pas juste pour autant de faire porter sur le contribuable local le poids financier des choix politiques que l'État impose aux collectivités »¹³⁹. De ce fait, depuis 2014, la situation financière

¹³⁴ Les aides individuelles de solidarités regroupent l'APA (allocation personnalisée d'autonomie), créée en 2001, la prestation de compensation du handicap (transférée aux départements en 2004) et le RSA (le RMI ayant été transférée aux départements en 2003).

¹³⁵ ODAS, « Les dépenses départementales d'action sociale en 2014 : le doute n'est plus permis », *La lettre de l'Odas*, juin 2015.

¹³⁶ « Finances locales : tous mobilisés », *Le magazine du département*, n°326, septembre 2015.

¹³⁷ ODAS, « Les dépenses départementales d'action sociale en 2014 : le doute n'est plus permis », *La lettre de l'Odas*, juin 2015.

¹³⁸ Assemblée des Départements de France, Communiqué de Presse du 22 juin 2016.

¹³⁹ « Finances locales : tous mobilisés », *Le magazine du département*, n°326, septembre 2015.

des collectivités ne cesse de se tendre. En octobre 2018, le Président du Conseil Départemental formule son inquiétude à l'attention des cadres en soulignant que deux voies sont possibles pour supprimer les départements : la réforme institutionnelle ou l'étranglement budgétaire.

La situation démographique et institutionnelle du Département amène les services de la collectivité à répondre à des besoins sociaux croissants avec des moyens sinon en baisse du moins constants. La collectivité va devoir répondre à ce double enjeu : la prévention du décrochage d'une partie de la population pour laquelle les dispositifs sociaux constituent un filet de sécurité, renforçant l'acuité de la question de l'accès aux droits ; un contexte institutionnel et budgétaire qui intensifie la nécessité de répondre à ces besoins dans un cadre partenarial. Ce contexte contraint l'administration à imaginer de nouvelles modalités d'action, pour améliorer l'efficacité des services, ce qui s'est traduit par plusieurs projets portés par la collectivité, tant en interne qu'en partenariat avec les autres acteurs de l'aide et l'action sociales locales. De ce fait les services de la collectivité vont être amenés à imaginer comment réorganiser leurs services pour maintenir un même niveau de prestations aux publics des services départementaux, imaginer également comment simplifier ou mutualiser certains dispositifs pour gagner tant en efficacité qu'en qualité de service. A l'externe, ces contraintes et l'enjeu du décrochage de certaines populations vont conduire la collectivité à renforcer son partenariat, pour mieux coordonner les interventions de chacun afin de répondre aux besoins sociaux de la population.

C'est dans ce contexte, et la crainte de voir s'aggraver une fracture sociale que la collectivité va se préoccuper de l'effectivité de l'accès aux droits de la population.

CHAPITRE 2 - DE L'ÉMERGENCE A L'AFFIRMATION DU NON-RECOURS COMME PREOCCUPATION DEPARTEMENTALE

Ce chapitre s'intéresse au processus d'institutionnalisation du non-recours dans le Val-de-Marne, en cherchant à déterminer pourquoi et comment cet objet va advenir en tant qu'institution. Nous entendons l'institution au sens d'une forme sociale qui dépasse et transcende les individus pour structurer un collectif¹⁴⁰. Si les institutions peuvent être formelles ou informelles, en premier lieu c'est la formalisation du non-recours comme nouvel objet d'action publique dans l'organisation qui nous a intéressés. Cette formalisation peut correspondre à une mise à l'agenda d'un problème public¹⁴¹ ou à des documents programmatiques¹⁴².

La première étape de notre recherche a été la lecture des documents stratégiques de la direction de l'action sociale afin d'observer comment la question du non-recours y était abordée et de quelle manière elle était formalisée, afin de repérer les séquences d'une politique publique et en particulier la mise à l'agenda et la programmation¹⁴³. Cette lecture a permis de constater que la formalisation du non-recours n'en était qu'à ses balbutiements, de ce fait l'observation a davantage porté sur le processus d'émergence de la préoccupation pour le non-recours par la collectivité départementale, jusqu'à son affirmation dans les documents stratégiques. Si cette recherche s'est concentrée sur la période de 2012 à 2018, les préalables et les antécédents de la politique sociale départementale ont également été abordés, afin de pouvoir

¹⁴⁰ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2014 (2011).

¹⁴¹ PADIOLEAU Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982 ; GARRAUD, Philippe, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, Paris, 1990.

¹⁴² KNOEPFEL Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Rüegger, Zurich, 2006.

¹⁴³ KNOEPFEL Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Ibid.*

resituer nos observations dans le contexte social, politique et administratif de la collectivité, tels qu'il a été présenté dans le premier chapitre. La formalisation du non-recours par les directions dans leurs documents stratégiques constitue le premier acte de l'institutionnalisation du non-recours. Cette formalisation s'est faite à différents niveaux, selon des modalités et des temporalités différenciées. Les différentes étapes qui vont marquer ce processus d'institutionnalisation renvoient à l'incrémentalisme dans l'action publique, c'est-à-dire le fait que le changement ne s'effectue pas de manière brutale ou radicale mais de manière graduelle, à travers une logique de petits pas¹⁴⁴. Cette caractéristique renvoie à la théorie de la *path dependance*, ou dépendance au sentier, selon laquelle tout changement s'inscrit dans une historicité et une antériorité, qui assurent la continuité des décisions précises en matière de politique publique.

Ce premier chapitre sur la formalisation du non-recours nous amènera à aborder les actions qui ont été élaborées pour favoriser l'accès aux droits des publics ou prévenir le non-recours. La mise en œuvre de ces documents stratégiques sera présentée dans la deuxième partie de la thèse. Formalisation et opérationnalisation sont difficiles à dissocier dans la mesure où elles sont bien souvent imbriquées. Néanmoins cet effort de distinction des étapes rend compte du changement à l'œuvre au sein de cette collectivité territoriale ; c'est pourquoi nous rendrons compte du processus d'institutionnalisation du non-recours dans la collectivité en séparant, parfois artificiellement, la formalisation écrite de la mise en œuvre. Notre analyse de l'institutionnalisation du non-recours par la collectivité renverra régulièrement à deux typologies du non-recours. La première typologie est celle développée par Wim Van Oorshot¹⁴⁵. Il distingue d'abord les formes de non-recours au regard du moment où intervient le non-recours : il est dit primaire lorsque la

¹⁴⁴ JÖNSSON, Alexandra, « Incrémentalisme » in BAUSSAGUET, Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Science Po, 2014.

¹⁴⁵ VAN OORSHOT, Wim, MATH, Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n°43, CNAF, 1996

prestation n'a pas été demandée, secondaire lorsqu'elle est demandée mais pas perçue. Sa typologie souligne également l'intensité du non-recours : partiel lorsque la personne éligible ne reçoit qu'une partie de la prestation demandée ; complet lorsque rien n'est reçu, et cumulatif lorsque plusieurs prestations ne sont pas reçues. Il distingue enfin l'inscription dans le temps du non-recours : le non-recours temporaire désigne un non-recours qui advient entre le moment où une personne devient éligible et le moment où elle demande une prestation, permanent lorsque le non-recours couvre toute la période d'éligibilité. Enfin le non-recours frictionnel désigne le non-versement de prestations alors que des droits sont ouverts, il est le plus souvent lié aux délais de traitement administratif et de liquidation des droits. Cette typologie permet de décrire le phénomène, qui peut être lié tant à des facteurs individuels qu'à des facteurs institutionnels.

La typologie explicative du non-recours développée par l'Odenore, affine l'analyse de ces facteurs, en distinguant quatre types de non-recours¹⁴⁶. Cette typologie détaille les formes primaires et secondaires identifiées par Van Oorshoot du non-recours en identifiant la non-connaissance, la non-demande, la non-réception et la non-proposition :

- la non-connaissance : lorsque l'offre n'est pas connue par la personne éligible. Cette forme de non-recours s'explique principalement par le manque d'information ou la difficulté à comprendre l'information. Elle pointe ainsi la méconnaissance des droits sociaux mais également les canaux et le langage utilisés par l'administration pour communiquer sur les droits.
- la non-demande : lorsque l'offre est connue mais pas demandée par la personne éligible par choix ou par contrainte. La non-demande renvoie à la complexité administrative pour faire valoir ses droits, aux capacités requises pour engager des

¹⁴⁶ WARIN, Philippe, « Le non-recours : définition et typologie », Odenore, *Working paper* n°1 2017 (2010)

démarches et les conduire à leur terme (maîtrise de la langue, des outils informatiques) et à l'accessibilité des services publics. Elle renvoie également aux représentations, à la stigmatisation et à leurs effets sur les comportements individuels. Lorsqu'elle est volontaire la non-demande renvoie à la non-adhésion à l'offre publique ou au recours à des solutions alternatives pour s'en sortir par soi-même.

- la non-réception : lorsque l'offre est demandée mais n'est pas reçue. Cette forme de non-recours renvoie aux modalités de traitement des demandes par les services administratifs : demandes de pièces justificatives complémentaires, perte de documents, ou encore du retard dans le traitement des dossiers.
- la non-proposition : lorsque l'offre n'est pas proposée par un intervenant social. La non-proposition peut renvoyer à un oubli par un intervenant ou à un jugement sur la situation de la personne éligible : anticipation de la complexité de la démarche ou d'un refus. Elle peut également être temporaire et liée à une priorisation des demandes à traiter.

Sans nous référer systématiquement à la typologie, notre analyse à chercher à distinguer quelles formes de non-recours faisaient l'objet d'une formalisation et quels facteurs explicatifs étaient mis en évidence pour justifier cette formalisation.

Le présent chapitre s'appuie sur les documents stratégiques adoptés par la collectivité, et sur les entretiens conduits auprès des cadres des directions rencontrées et auprès d'anciens cadres de l'action sociale. Ces derniers entretiens nous ont permis d'obtenir des informations sur les orientations départementales depuis les années 1980 afin de replacer notre objet d'étude dans cette historicité départementale.

Dans le contexte territorial de crise socio-économique, de décrochage de certains territoires du Val-de-Marne et plus encore de certaines populations, le Conseil Départemental va porter une politique de solidarités forte qui va se

traduire par différentes orientations stratégiques. Ces orientations s'inscrivent dans l'histoire politique et institutionnelle du département marquée par une préoccupation pour les publics les plus fragiles. L'action sociale est une action prioritaire du département. Elle a longtemps été la première vice-présidence, et la collectivité a développé de nombreux dispositifs facultatifs en faveur des plus précaires (politique de transports, d'accès à la culture et aux loisirs, aides extra-légales...). Cette préoccupation est incarnée depuis les années 80 par la promotion de services publics de proximité (le département compte 80 centres de protection maternelle et infantile, 76 crèches départementales, ...), portée par l'ancien président du Conseil Départemental Michel Germa : « Michel Germa il était vraiment sur la question des droits, intraitable, le droit à la culture, le droit aux vacances, le droit à un revenu d'existence... c'était vraiment le cœur de toute notre politique. »¹⁴⁷

En 1988, alors que le dispositif RMI (Revenu minimum d'insertion) est prêt à être adopté, le premier Vice-Président de l'époque, Roger Grévoul, décide d'organiser pendant une journée et en différents lieux du département, une fête de la solidarité, afin que « le maximum de Val-de-Marnais ait accès aux droits, au RMI »¹⁴⁸. Ces journées sont créées afin qu'il y ait une rencontre entre les services départementaux, municipaux, associatifs, et les ménages non-imposables. Une aide est alors proposée à ces ménages sous la forme d'un colis de fin d'année qui sera par la suite remplacé par un dispositif financier : le chèque solidarité.

A la fin des années 90, cette préoccupation pour l'accès aux services se traduit par un projet de réorganisation du service social départemental pour faire face à la demande croissante des publics, qui sera mise en place à partir des années 2000. L'organisation des circonscriptions d'action sanitaire et sociale (CASS) avait alors été retravaillée, en organisant les structures en deux pôles : un pôle accueil et un pôle accompagnement. Cette réorganisation

¹⁴⁷ Entretien n° 59, décembre 2016 (Cadre, Conseil Départemental du Val-de-Marne).

¹⁴⁸ Entretien, décembre 2016 (Cadre, Conseil Départemental du Val-de-Marne).

intitulée « CASS 2000 » avait également pour objectif une amélioration du service rendu au public :

« Du fait de la crise, le nombre de personnes reçues par les services sociaux ne cesse d'augmenter et les demandes se renouvellent pour moitié d'une année sur l'autre, pendant que les procédures et dispositifs d'aide sociale se multiplient et se complexifient. (...) Concernant plus précisément l'organisation du travail, l'augmentation de la file active des travailleurs sociaux occasionnait des délais d'attente pour les publics. »¹⁴⁹

Cette réorganisation des services nous a été présentée par une ancienne cheffe de service qui a porté ce projet¹⁵⁰. Elle précise qu'outre la dimension d'accueil du public, ce projet de réorganisation a initié une réflexion autour du travail administratif à la fois pour traiter les demandes en *back-office* et pour instruire les demandes, faisant émerger un nouveau profil de poste, celui des assistants administratifs. A la même période des projets de « guichet unique » sont montés regroupant les caisses maladies et famille de la Sécurité sociale, de façon à « faire en sorte que l'intégralité des services sociaux au sens large à destination de la population se retrouvent au même endroit parce que ça évite aux gens d'avoir à courir d'un endroit à l'autre¹⁵¹ », dans un espace social départemental. Le renforcement du service social constitue alors un facteur déterminant de l'accès aux droits sociaux.

Un travail de communication est également réalisé pour éditer des brochures pour que les publics aient accès à l'information, une information qui passe également par le journal du Val-de-Marne, qui s'appelle à l'époque *Connaissance*. Un travail est engagé pour réformer le journal en priorisant sur le cœur de métier : l'action sociale au sens large.

¹⁴⁹ Rapport d'étude « Une réorganisation dans les circonscriptions d'action sanitaires et sociales du Val-de-Marne : « CASS 2000 » à l'épreuve du public et des professionnels », FORS Recherche Sociale- octobre 2001.

¹⁵⁰ Entretien n°59, décembre 2016 (Cadre, Conseil Départemental du Val-de-Marne).

¹⁵¹ Entretien n° 59, décembre 2016 (Cadre, Conseil Départemental du Val-de-Marne).

Ainsi dès la fin des années 80 et jusqu'au début des années 2000 cette préoccupation pour l'accès aux droits se formalise dans différents projets du département. Le département est également précurseur en matière de Schémas d'action sociale, et lance des schémas en faveur des personnes âgées, des personnes handicapées et en matière de protection de l'enfance avant que cela ne soit rendu obligatoire par la loi 2002-2¹⁵² ¹⁵³.

A partir de 2012, le Conseil Départemental va réaffirmer cet engagement en matière d'accès aux droits à travers la formalisation de cette préoccupation en des termes nouveaux : le non-recours. Cette formalisation va être progressive et différenciée selon les directions du Conseil Départemental en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques sociales au sens large. La question centrale de ce chapitre est donc de déterminer par qui et comment la question du non-recours va être formalisée dans l'institution. Afin de rendre compte de ce processus d'institutionnalisation, la démonstration s'attachera dans un premier temps à comprendre l'émergence de la notion au sein de l'administration départementale avant de se focaliser sur la Direction de l'Action sociale. Enfin elle soulignera que la formalisation du non-recours maintient un flottement autour de la définition et du périmètre de la notion qui favorise son appropriation et son utilisation par les acteurs. Cette utilisation du non-recours permet notamment la justification d'orientations politiques ou administratives.

1. Le non-recours : une préoccupation départementale ?

La question du non-recours concerne différents dispositifs départementaux. Du fait de la sectorisation des politiques sociales, ces dernières sont portées par des directions différentes, en fonction des publics

¹⁵² Entretien n°60, janvier 2017 (Cadre, Conseil Départemental du Val-de-Marne).

¹⁵³ Loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000215460&categorieLien=id> (consulté le 11 mai 2019).

auxquels elles s'adressent. Ainsi, bien que dans la mise en œuvre des politiques publiques ces directions soient amenées à travailler ensemble, la segmentation se traduit par un portage administratif par différentes directions, et différentes directions générales adjointes¹⁵⁴. De ce fait, notre première intention a été d'identifier si la question du non-recours se posait pour l'ensemble des dispositifs ou certains dispositifs en particulier, et s'il s'agissait d'une question partagée dans la collectivité, et donc que différentes directions étaient amenées à se poser.

Cela nous a conduit à un premier état des lieux des directions de la collectivité susceptibles de se préoccuper de cette problématique au regard des dispositifs dont elles ont en charge la mise en œuvre. L'objectif de cet état des lieux était d'identifier qui porte cette question au sein de la collectivité et comment, c'est-à-dire dans quels termes, à propos de quels dispositifs. En effet, le projet de recherche sur le non-recours émanait de la Direction de l'Action Sociale (DASo). Pour autant la problématique pouvait être partagée par d'autres directions au regard de leurs missions : la direction de l'habitat qui porte le fonds solidarité logement (FSL), la direction de la protection de l'enfance qui porte l'aide sociale à l'enfance (ASE), la direction de la protection maternelle et infantile et de promotion de la santé, la direction de l'autonomie qui porte les dispositifs à destination des personnes âgées et des personnes handicapées, et enfin la direction des relations à la population qui intervient de façon transversale, en coordination de l'ensemble des directions travaillant en relation directe avec les Val-de-Marnais.

Ces directions ont été rencontrées et cette première étape du recueil de données a également permis de situer la DASo dans l'organisation générale de l'administration départementale afin de comprendre les interactions et interdépendances entre directions. Afin de pouvoir distinguer la préoccupation pour la question de sa formalisation, nous avons, à l'issue des entretiens, étudié les documents programmatiques des directions, afin d'identifier si et dans quels

¹⁵⁴ Voir l'annexe 1 : organigramme des services départementaux.

termes cette question pouvait être posée et sur quels dispositifs elle était formalisée. Au cours des entretiens réalisés auprès de ces directions notre premier constat a été que les directions sectorielles (également appelées « directions métiers » dans l'administration, par opposition aux « directions supports ») n'utilisaient pas le terme de non-recours, ni au cours des entretiens ni dans les documents programmatiques. Néanmoins, malgré l'absence d'utilisation du terme de non-recours, certaines observations faites par ces directions s'apparentent au phénomène de non-recours et ce de différentes façons.

1.1. La direction de l'habitat

Pour la direction de l'habitat (DHAB) la question se pose sur un dispositif en particulier, le FSL, et renvoie à la non-connaissance du dispositif et à la non-proposition par les travailleurs sociaux. Cette préoccupation émerge du fait du relatif paradoxe entre le contexte de crise du logement et la stabilité du nombre de demandes qui sont adressées à la DHAB.

En effet, la direction attendait une augmentation des demandes liée à l'augmentation du nombre d'expulsions locatives¹⁵⁵. Plusieurs explications sont alors développées par la direction. La première est la difficulté à toucher des locataires du parc privé et le fait que certains propriétaires ne coopèrent pas, bien que le FSL constitue une assurance contre les impayés locatifs. La seconde est la méconnaissance du dispositif par les locataires eux-mêmes, en particulier dans le parc privé, qui ne s'adressent pas nécessairement à un service social lorsqu'ils rencontrent des difficultés financières. Enfin la dernière explication concerne les conditions du dispositif. Par exemple le FSL « maintien », pour prévenir l'expulsion¹⁵⁶ nécessite d'autres démarches

¹⁵⁵ Entretien n°25, juin 2014 (Cadre, Direction de l'habitat).

¹⁵⁶ Le FSL est composé de trois volets : accès, maintien et énergie. LE FSL accès est une aide à l'entrée dans le logement (dépôt de garantie, achat de meubles de première nécessité...), le FSL maintien est une aide à la résorption des dettes locatives, et le FSL énergie aide aux paiements des dettes d'énergie (électricité, gaz, eau). La loi stipule que c'est la famille qui saisit le FSL par le biais de son choix, il n'y a pas d'obligation de suivi social.

comme l'engagement d'un plan d'apurement de la dette avec le bailleur. Il impose que le taux d'effort¹⁵⁷ soit inférieur à 40% des ressources du ménage¹⁵⁸, et contraint à une reprise du paiement du loyer pendant trois mois avant de bénéficier du FSL. Ces conditions seraient trop contraignantes et pas adaptées aux publics qui sont en situation de dette locative, entraînant en conséquence une non-proposition par les travailleurs sociaux. Un autre exemple concerne le FSL énergie : pour bénéficier du fonds pour une facture d'eau, il faut être titulaire d'un compteur, ce qui est peu fréquent dans l'habitat collectif ; de ce fait les aides aux impayés d'eau sont moins importantes.

La direction se préoccupe du non-recours sans le dénommer, mais, aucune mesure n'est prise pour corriger ces constats. La catégorie du non-recours est utilisée pour signaler un niveau de demandes plus faible que prévu. Curieusement le fait qu'il n'y ait pas plus de demandes interroge alors que les crédits ne connaissent pas de sous-consommation. En effet le budget du FSL est consommé en fin d'année sans qu'aucune aide ne soit refusée pour des raisons budgétaires. Parallèlement, le constat d'un éventuel non-recours n'est pas suivi d'une augmentation des crédits pour couvrir de nouveaux besoins.

Ce constat illustre le fait qu'à ce stade le non-recours n'est pas mobilisé en tant que catégorie d'action publique mais davantage en tant que catégorie réflexive. A travers ce terme, nous distinguons cet usage d'une réelle évaluation des politiques publiques, le non-recours étant perçu sans être objectivé. En ce sens l'idée encore floue du non-recours permet à la direction de l'habitat d'observer les actions qu'elle développe elle-même, dans la seule intention de pointer une difficulté. Les observations faites n'entraînent pas d'analyses approfondies ni a fortiori de changements dans l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs.

¹⁵⁷ Le taux d'effort est le rapport entre les frais liés au logement, et le total des ressources du ou des demandeurs, il traduit la capacité du locataire ou de l'accédant à la propriété à pouvoir régler son loyer ou son prêt et ses charges de logement en fonction de ses revenus.

¹⁵⁸ Nos interlocuteurs soulignent la souplesse du règlement et le fait que rôle de la commission est d'étudier des situations singulières. Le taux d'effort considéré (40%) est supérieur à celui du logement social (30%).

Encadré n° 1 : la direction de l'habitat

La direction de l'habitat est rattachée au Pôle aménagement, déplacement, emploi et cohésion territoriale, elle est composée de deux services : le service des aides individuelles au logement, le service des aides à l'habitat social. Le service des aides individuelles au logement a en charge :

- la gestion du Fonds de solidarité logement (qui s'appelle dans le Val-de-Marne le Fonds de solidarité habitat) ;

- le PDALPD (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) qui regroupe les actions visant à favoriser l'accès de tous au logement, dont le FSL constitue le principal levier financier et qui est copiloté avec l'Etat ;

- le schéma d'accueil des gens du voyage, dont le contenu est élaboré conjointement par les services de l'Etat et du Conseil Départemental et adopté par le Préfet et le Président du Conseil Départemental ;

- la charte de prévention des expulsions locatives, dont le Conseil Départemental est cosignataire avec l'Etat ;

- le PDAHI (plan départemental accueil, hébergement, insertion) sous l'égide du préfet, qui établit une planification territoriale de l'offre d'hébergement ;

- le contrat local d'engagement contre la précarité énergétique.

Ce service assure également un soutien financier aux associations actives dans le champ du logement : l'Agence départementale pour l'information sur le logement, Solidarités nouvelles pour le logement, Habitat et humanisme. Il est également membre de droit de la CCAPEX (Commission de coordination des actions de prévention des expulsions).

1.2. La direction de la protection maternelle et infantile

En ce qui la concerne, la direction de la protection maternelle et infantile et de promotion de la santé (DPMIPS), ne formalise pas la question du non-recours. Le département du Val-de-Marne est doté de 72 centres de PMI, dont les équipes proposent également des visites à domicile de sages-femmes pour les grossesses, et de puéricultrices pour les nouveau-nés. Les équipes de la PMI rencontrent 50% des enfants de moins de 30 jours. La PMI dispose de « critères de vulnérabilité » pour étudier les déclarations de

grossesses qui lui sont transmises par la CAF¹⁵⁹ selon la situation familiale, la situation professionnelle et la situation à l'égard du logement. Lorsqu'il n'y a pas de vulnérabilité identifiable à partir de ces critères un simple courrier de mise à disposition est envoyé à la mère. Lorsqu'un ou plusieurs critères de vulnérabilité sont identifiés un courrier avec une proposition de rendez-vous à domicile est adressé. Or pour ces rendez-vous proposés au domicile, la direction observe un phénomène de « portes closes », de rendez-vous non honorés ou annulés. Du fait du ciblage spécifique et des critères de vulnérabilité, ce phénomène interroge la direction qui tient à s'assurer qu'il ne s'agisse pas d'un refus volontaire que l'enfant soit examiné par des services sanitaires¹⁶⁰.

Au moment de notre enquête, ce phénomène n'avait pas été quantifié par la direction ; il s'agissait d'un simple constat qui n'avait pas été approfondi ni formulé comme un principe d'action. Comme dans le cas du FSL il s'agit d'avantage d'éléments livrés dans une perspective réflexive que d'une formalisation. L'introduction de la thématique du non-recours va permettre d'observer que des actions vont être progressivement mises en œuvre. Elle constitue en cela un angle d'analyse de l'intervention de la collectivité sur ses propres dispositifs.

Encadré n°2 : la Direction de la Protection Maternelle et Infantile et de Promotion de la Santé

La direction de la Protection maternelle et infantile était rattachée jusqu'en 2017 au pôle Enfance et famille. A partir de 2017 les deux directions sont dans le pôle Enfance et solidarités. La direction de la protection maternelle et infantile et de promotion de la santé est composée de sept services :

- Service études, recherches et certificats de santé ;
- Service promotion de la santé de l'adolescent ;
- Service promotion de la santé bucco-dentaire ;

¹⁵⁹ Lorsqu'une grossesse est déclarée, deux feuillets sont envoyés par la famille à la CAF, dont l'un est transmis à la PMI.

¹⁶⁰ Entretien n°24, juin 2014 (Cadre, Direction de la protection maternelle et infantile et de promotion de la santé)

- Service modes d'accueil (agrément des assistantes maternelles) ;
- Service bilans de santé en école maternelle ;
- Service administratif et financier ;
- Service des territoires de PMI.

Elle gère également deux écoles (auxiliaire de puériculture et puériculture) et un centre professionnel de pédagogie appliquée.

1.3. La direction de l'autonomie

Ce constat d'absence de formalisation est confirmé par notre rencontre avec la direction de l'autonomie. La DA indique qu'il ne s'agit pas d'une problématique portée dans les documents programmatiques. Elle nous apprend cependant qu'une recherche doctorale est en cours portant sur l'accompagnement des personnes âgées à travers la comparaison de cinq départements. Le Val-de-Marne constituant l'un des terrains de cette thèse, la direction a été amenée à s'interroger sur la coordination des interventions en matière d'accompagnement des personnes âgées alors que la question du non-recours à l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) était soulevée dans cette recherche. Là encore on observe une circonscription de la thématique à une logique réflexive plus que d'intervention. Au-delà du questionnement réflexif, il n'y a pas de formalisation explicite d'une préoccupation pour le non-recours¹⁶¹. Pour la direction de l'autonomie la logique d'intervention se fonde sur la notion d'accès aux droits, le non-recours ne constituant qu'une catégorie d'évaluation.

Ainsi, le schéma en faveur des personnes âgées évoque l'accès aux services à travers la notion de « modernisation du service public » dans l'objectif de « fluidifier les parcours »¹⁶². La formalisation est faite en termes

¹⁶¹ Entretien n°22, juillet 2014 (Cadre, Direction de l'Autonomie).

¹⁶² 3^{ème} Schéma départemental en faveur des personnes âgées 2013-2017, Conseil Général du Val-de-Marne, <http://www.valdemarne.fr>.

d'accès aux droits et aux services, l'objectif d'accès aux droits est bien partagé par la Direction de l'Autonomie.

Ce constat est également établi en ce qui concerne les personnes en situation de handicap. En effet, le 3^{ème} Schéma départemental¹⁶³ fait mention de l'accès au droit commun, recouvrant l'accessibilité des sites et des transports, l'accès aux loisirs et à la citoyenneté. Le Schéma suivant, adopté en 2015, est construit autour d'un « principe fondateur (...), le parcours de vie »¹⁶⁴ : « ce schéma vise à renforcer et coordonner les politiques des principales institutions dont les axes stratégiques influent sur la cohérence et la qualité des dispositifs »¹⁶⁵. De ce principe découlent des actions visant à prévenir les ruptures dans les prises en charge. L'accès aux droits est mentionné pour renforcer l'accès à l'information à partir du site internet *Autonomie*, en assurant que l'information soit « claire, lisible et facilement accessible »¹⁶⁶. La création de ce site internet avait été préconisé dans le précédent Schéma afin d'améliorer l'information des populations concernées par les droits et les aides tant à destination des personnes âgées que des personnes en situation de handicap¹⁶⁷. Le développement souhaité pour ce site vise à proposer des services en lignes (demande et suivi du dossier) afin de simplifier les démarches.

Bien que la préoccupation ne soit pas formulée en termes de lutte contre le non-recours, la direction de l'autonomie formalise dans ses deux schémas programmatiques l'objectif de renforcer l'accès aux droits sociaux en développant une communication sur les droits, dispositifs et services existants, à travers ce projet de communication. Le renforcement de cet outil numérique n'est pas accompagné d'une formalisation de l'accessibilité numérique c'est-

¹⁶³ 3^{ème} Schéma départemental en faveur des personnes handicapées, Conseil général du Val-de-Marne, Septembre 2009, disponible en ligne, <http://www.autonomie.valdemarne.fr>.

¹⁶⁴ 4^{ème} Schéma départemental en faveur des personnes handicapées, Conseil Départemental du Val-de-Marne, disponible en ligne, <http://www.valdemarne.fr>.

¹⁶⁵ *Ibid*, p.61.

¹⁶⁶ *Ibid*, p.102.

¹⁶⁷ Le site *Autonomie* du Val-de-Marne : <http://www.autonomie.valdemarne.fr>.

à-dire de dispositifs favorisant l'accès à l'équipement ou à la médiation numérique.

L'exemple de cette direction est intéressant en ce qu'il confirme le fait qu'il puisse y avoir une action développée qui permette de prévenir le non-recours par non-connaissance sans que cet objectif ne soit formulé dans ces termes, l'objectif de l'accès aux droits restant dominant. En effet l'action de communication qui est menée vise à agir directement sur la méconnaissance des dispositifs par les personnes concernées ou leurs aidants, et elle n'est pas présentée comme une action de prévention du non-recours par non-connaissance.

Encadré n° 3 : la Direction de l'Autonomie

La direction de l'autonomie regroupe les services et les prestations pour les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. Elle est composée de six services :

- Le service de l'offre médico-sociale ;
- Le service des prestations à domicile ;
- Le service des prestations en établissement ;
- Le service information, coordination, évaluation ;
- Le service administratif et financier ;
- La mission innovation, prospective et projets transversaux.

Depuis 2005, l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation de handicap est assuré par la Maison départementale des personnes handicapées¹⁶⁸, présidée par le Président du Conseil Départemental. Les MDPH sont constituées sous la forme juridique d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) afin de pouvoir associer l'ensemble des acteurs impliqués.

1.4. La direction des relations à la population

La direction des relations à la population est la seule direction ayant formalisé le non-recours dans un document programmatique. Cette

¹⁶⁸ Les Maisons départementales des personnes handicapées ont été créées par la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, et définies par le décret 2005-1587 du 19 décembre 2005, www.mdph.fr.

formalisation a été faite dans le Projet d'accueil départemental (PAD), dont l'une des orientations stratégiques est de « renforcer l'accès de tous les publics aux droits et aux services »¹⁶⁹. Ce projet, transverse à l'ensemble des directions accueillant du public, insiste sur l'accès aux droits et aux services qui peut encore être amélioré. Le PAD souligne notamment que malgré leur disponibilité certains accueils sont « défailants » face à la différence linguistique et culturelle, face au handicap ou encore à l'éloignement de certains publics des services, comme les « personnes défavorisées qui n'ont pas recours aux droits » et les jeunes. Ce document programmatique conçoit ainsi l'existence d'un public non-recourant parmi la population Val-de-Marnaise. Parallèlement, l'accès aux lieux d'accueil est présenté comme « très inégal et souvent perçu par les publics et les agents comme insatisfaisant » et l'accès à distance comme pouvant s'adapter en particulier aux usages numériques et « aux nouveaux rythmes de vie peu pris en compte ».

Face à ces constats, la prise en compte du non-recours par cette direction s'opère à travers les questions de communication et ce dans trois sens différents : premièrement, la communication pour « faire mieux connaître les actions et prestations inconnues et parfois ignorées » ; deuxièmement, à travers l'accueil qui doit être considéré « comme première relation de communication avec l'utilisateur » ; troisièmement, car « la notoriété des missions, prestations et services rendus par le Conseil général est un facteur déterminant dans le recours aux droits », comme cela est souligné dans la conclusion du document. Ainsi, « la communication sur les droits et les modalités pour y accéder devient un enjeu fort pour faciliter l'accès aux droits et répondre *au non-recours* »¹⁷⁰.

Cette première formalisation du non-recours par une direction autre que la DASo, insistant sur l'information sur les droits et la communication, s'explique par la dimension transversale de ses missions. L'information sur les droits est en effet une préoccupation commune à toutes les directions. En

¹⁶⁹ Conseil Départemental du Val-de-Marne, Projet d'Accueil Départemental, 2014

¹⁷⁰ Conseil Départemental du Val-de-Marne, Projet d'accueil Départemental p. 15.

circonscrivant le non-recours à un problème d'information, cette direction met en avant une forme particulière : le non-recours par non-connaissance.

Encadré n°4 : la Direction des Relations à la Population

La direction des relations à la population (DRP) est rattachée au Pôle « Relations humaines et à la population », Pôle auquel la Direction de l'action sociale était également rattachée jusqu'en 2017. La DRP est organisée en cinq services :

- le service Proj'aide (aide aux projets associatifs),
- le service démocratie participative (qui vient en appui aux autres directions dans leur projet de participation des usagers),
- l'observatoire de l'égalité (dont l'objectif est de faire reconnaître les droits des femmes et lutter contre les inégalités femmes-hommes),
- le service courrier
- le service des accueils et de l'information des publics. C'est ce dernier service qui a en charge le pilotage du projet d'accueil départemental dans la mesure où il s'occupe de l'organisation et de l'amélioration des accueils physiques mais également de la plateforme téléphonique départementale.

1.5. Une émergence de la question du non-recours adossée à la question de l'accès aux droits

Au regard des cinq directions mettant en œuvre les politiques sociales au sein du Conseil Départemental, le phénomène de non-recours émerge en 2014 en tant que catégorie réflexive, favorisant une analyse des dispositifs, la catégorie d'action restant l'accès aux droits sociaux. Ainsi le non-recours reste adossé à l'accès aux droits mais il permet une prise de distance et une observation des actions menées et des dispositifs mis en œuvre. Il ne s'agit pas pour autant d'une logique d'évaluation des politiques sociales de la collectivité, le non-recours n'étant pas objectivé ni observé de façon systématique. Pour autant à travers ce prisme la collectivité va observer ses propres pratiques et les dispositifs dont elle a en charge la mise en œuvre.

Le non-recours n'est pas une préoccupation spécifique à la DASo mais est bien une thématique partagée par d'autres directions. Si la DASo joue un

rôle moteur dans le développement de cette thématique au sein de la collectivité, deux directions l'une chargée de l'autonomie, l'autre des relations à la population désignent ce phénomène du non-recours. Ces deux directions développent une logique d'intervention fondée en premier lieu sur la communication autour des dispositifs, laissant apparaître en négatif une « hypothèse de causalité »¹⁷¹ liée au manque d'information sur les dispositifs. Cette notion d'hypothèse de causalité est mobilisée ici pour désigner les facteurs explicatifs du non-recours, par extension de la définition initiale qui renvoie à l'acteur responsable du problème public.

2. Le travail institutionnel de la Direction de l'action sociale

Afin de retracer les différentes étapes de la formalisation de la thématique au sein de la DASo, l'analyse s'appuie sur les documents programmatiques de la direction, ainsi que sur les informations recueillies au cours d'entretiens et de rendez-vous de suivi de thèse. En effet, le seul fait que la DASo lance un projet de recherche sur le non-recours permettait de savoir qu'il s'agissait d'une préoccupation forte pour cette direction, au moins au niveau de l'équipe de direction. La lecture du Projet d'accueil départemental permet de comprendre que le non-recours des « personnes défavorisées », formalisé dans le PAD, a été relevé par la Direction de l'action sociale, qui a en charge l'accueil et l'accompagnement de ces publics. Ainsi, la mention du non-recours comme un problème à résoudre fait suite au constat transmis par la DASo à la Direction des Relations à la Population. Parmi les missions de la DASo, l'accueil des publics, en particulier en situation de précarité, au sein des EDS lui permet d'avoir ce retour des professionnels de terrain. Partant de ces informations relayées par les professionnels, la DASo soulève ensuite ce problème dans des projets plus transverses à l'instar du Projet d'accueil départemental. En capitalisant ces informations recueillies au sein des

¹⁷¹ KNOEPFEL Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Op. Cit.*

structures de proximité la problématique est relayée à l'échelle départementale. En relayant ce constat des équipes de proximité, l'équipe de direction va introduire une nouvelle norme dans le Projet d'accueil départemental.

Par ce travail de relais la DASo joue ici un rôle d'« entrepreneur institutionnel »¹⁷². Selon Maguire, Hardy et Lawrence, « l'entrepreneuriat institutionnel représente les activités d'acteurs qui ont un intérêt dans des dispositions institutionnelles particulières et qui mobilisent des capitaux pour créer de nouvelles institutions ou transformer les institutions existantes »¹⁷³. Nous posons l'hypothèse que le travail institutionnel de la DASo contribue à l'institutionnalisation du non-recours au sein de la collectivité et vis-à-vis des acteurs de l'AAS. Le travail institutionnel est entendu comme la fabrique, l'entretien et la diffusion des institutions par des individus¹⁷⁴.

Si la problématique du non-recours est portée dans le PAD, nous avons cherché à identifier si elle était également formalisée dans les documents de stratégiques de la DASo, et si cette question irriguait les différents services de la direction, ou si elle était circonscrite à l'équipe de direction. Pour cela nous avons en premier lieu rencontré les chefs de service, certains responsables sociaux de territoires, ainsi que les responsables des EDS, et en second lieu analysé les documents stratégiques de la direction.

2.1. Une thématique méconnue

Les entretiens avec les cadres intermédiaires nous ont permis d'identifier qu'en 2014 la thématique du non-recours n'était pas diffusée. Si le

172 MAGUIRE, Steve, HARDY, Cynthia, LAWRENCE Thomas, « Institutional entrepreneurship in emerging fields : HIV/AIDS treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, Vol.47 N°5, 2004.

173 MAGUIRE, Steve, HARDY, Cynthia, LAWRENCE Thomas, *Ibid.* p.657 : « Institutional entrepreneurship represents the activities of actors who have an interest in particular institutional arrangements and who leverage resources to create new institutions or transform existing ones » (traduction libre).

174 LAWRENCE, Thomas, SUDDABY, Roy, « Institutions and Institutional Work », *Handbook of Organizations Studies*, 2nd edition, 2005.

terme était connu, il n'était pas pour autant utilisé, la principale logique d'intervention étant l'accès aux droits. La connaissance de la thématique était très inégale selon nos interlocuteurs, selon qu'ils aient ou non déjà assisté à des conférences sur cette thématique, ou lu des articles sur cette question. La majorité de nos interlocuteurs avaient connaissance de l'étude d'évaluation du RSA conduite en 2011, qui avait souligné un taux de non-recours de 30% au RSA socle et de 65% au RSA activité¹⁷⁵. Il ressort de l'analyse croisée des vingt premiers entretiens réalisés auprès de cadres de la direction une faible diffusion de la thématique et des difficultés d'appropriation de la thématique. Ces difficultés d'appropriation renvoient principalement au fait que le non-recours soit appréhendé uniquement à travers la non-connaissance et la non-demande, mais pas comme un phénomène extérieur aux EDS. Les problématiques auxquelles sont confrontés les EDS, une augmentation des flux et une complexification des situations des publics qui s'adressent à eux constitue le principal facteur explicatif de ces difficultés d'appropriation. En effet, du fait des demandes que les EDS ont à gérer au quotidien, il est difficile d'envisager l'existence du non-recours et derrière le non-recours les demandes potentielles qui seraient à gérer par les EDS.

A l'issue de ces entretiens nous avons conclu que la question était principalement portée par la Direction mais que la diffusion de la thématique restait alors limitée et par conséquent son appropriation ne pouvait pas s'opérer. Ainsi, si la DASo dispose des attributs d'un entrepreneur institutionnel à un niveau « supra », celui des directions, le constat d'une diffusion limitée interroge sur ses attributs à la fois vis-à-vis de ses propres services et vis-à-vis des partenaires.

Afin d'étudier ce travail institutionnel de la DASo, nous avons en premier lieu étudié ses instruments. La Direction est dotée de trois documents programmatiques, deux dans le cadre du dispositif RSA (le Programme départemental d'insertion et le Pacte territorial d'insertion) et un document

¹⁷⁵ Comité national d'évaluation du RSA, *Op.Cit.*

extra-légal, le Schéma Départemental d'action sociale de proximité. Le PDI constituait déjà une obligation réglementaire dans le cadre du RMI, le programme en vigueur au moment du démarrage de la thèse avait été adopté par l'exécutif en 2012. Le PSDI (Programme stratégique départemental d'insertion) regroupe l'ensemble des actions mises en œuvre pour accompagner les publics allocataires du RSA vers le retour à l'emploi, en définissant différentes étapes dans le parcours d'insertion. Pour cela ce document programmatique promeut une approche globale de l'insertion incluant la santé, le logement, la mobilité, l'accès aux droits, la culture¹⁷⁶. Le Conseil Départemental a ainsi adopté en 2012 son PSDI pour une durée de deux ans¹⁷⁷. Ce premier document programmatique ne faisait pas mention du non-recours mais bien de l'accès aux droits, dans l'orientation du plan intitulée « la reconnaissance du rôle premier des usagers » qui souligne qu'« il appartient [au Département] de définir les moyens et modalités pour que chaque allocataire du RSA puisse faire valoir ses droits à un accueil de qualité, garantissant l'information, l'instruction et l'accès aux droits ». Comme cet instrument ne fait pas mention de la préoccupation pour le non-recours, notre analyse s'est concentrée sur les documents plus récents de la direction.

La formalisation de la préoccupation pour le non-recours est amorcée en 2013 à travers l'adoption du Schéma Départemental d'Action Sociale de proximité et confirmée en 2014 dans le Pacte territorial d'insertion. Les trois documents sont construits en articulation les uns avec les autres dans un souci de complémentarité. Le Schéma porte davantage sur l'organisation des services sociaux départementaux pour mieux répondre aux besoins des publics, et le pacte territorial d'insertion sur la dynamique partenariale indispensable à la

¹⁷⁶ Le PSDI est remplacé en 2017 par le PADIE (Programme Départemental d'Actions pour l'Insertion et l'Emploi), inscrivant sa politique d'insertion en transversalité avec d'autres directions départementales et notamment la nouvelle DEFIS (Direction de l'emploi, de la formation et de l'innovation sociale) créée à la suite de la loi Nôtre qui a confié la compétence de développement économique au Conseil Régional. La loi Nôtre supprime la clause de compétence générale pour les Conseils Départementaux et Régionaux, qui ne peuvent plus intervenir que dans les domaines de compétences spécifiés par la loi.

¹⁷⁷ Ce document a été reconduit jusqu'en 2017, année au cours de laquelle une évaluation du dispositif d'insertion a été conduite, afin de revoir entièrement le dispositif en Val-de-Marne.

mise en œuvre des politiques sociales départementales. La formalisation n'étant amorcée qu'à partir de 2013, nous allons nous attacher à étudier ces deux documents afin d'identifier comment ils formalisent le non-recours et quelle logique d'intervention ils préconisent.

2.2. Le Schéma départemental d'action sociale de proximité

A travers ce Schéma, le département souhaite dépasser ses compétences obligatoires notamment pour redéfinir le cadre d'intervention des EDS et leurs relations partenariales. En effet si le département est chef de file de l'action sociale depuis l'acte II de la décentralisation, aucun document réglementaire ne définit l'action sociale de proximité. Cet outil programmatique vise ainsi à « reconnaître l'action sociale de proximité comme politique publique à part entière »¹⁷⁸ à l'instar des autres politiques publiques dont le département a la charge et en cohérence avec ces autres documents programmatiques (programme départemental d'insertion, schéma de protection de l'enfance, schémas en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées...). L'enjeu du schéma est de répondre aux besoins de la population liés aux conséquences de la crise économique et financière sur la population Val-de-Marnaise.

Pour répondre à cet objectif, le Schéma a été élaboré avec l'appui d'un cabinet de conseil afin d'établir un diagnostic préalable à la réorganisation des services. Pour les collectivités le passage par un cabinet extérieur, lorsqu'il n'est pas obligatoire (comme pour l'évaluation externe des établissements sociaux et médico-sociaux) est justifié par le fait de ne pas disposer en interne de l'expertise permettant de réaliser un diagnostic et des préconisations d'organisation, mais également la possibilité de bénéficier par un cabinet extérieur d'un *benchmark* des politiques d'autres collectivités. En effet, dans le sillage de la décentralisation, le conseil auprès des collectivités territoriales

¹⁷⁸ Schéma départemental d'action sociale de proximité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, juin 2013, p.11.

s'est développé à partir des années 1980¹⁷⁹, plus particulièrement avec l'obligation des schémas sociaux et médico-sociaux¹⁸⁰. La commande publique permet à la collectivité de comparer les propositions méthodologiques de différents cabinets, mais également leurs références, afin de retenir celui qui répond le mieux au besoin présenté, au meilleur coût. Au-delà de l'expertise sectorielle, l'intervention de cabinets de conseil dans l'élaboration ou l'évaluation de politiques locales contribue également à la diffusion de modèles managériaux et de normes, en recyclant des idées d'un territoire à l'autre¹⁸¹. Afin d'élaborer le Schéma, le cabinet a réalisé un diagnostic préalable en rencontrant les équipes de terrain et en organisant des groupes de travail sur différentes thématiques stratégiques : l'accueil, l'accompagnement ou encore l'éthique.

Ce document stratégique, adopté par l'exécutif départemental en 2013, se traduit principalement par la préconisation d'une réorganisation des espaces départementaux des solidarités, et le déploiement de nouveaux outils, afin de mieux répondre à l'évolution de la demande des usagers qui s'y adressent, et sa mise en œuvre est prévue sur deux ans. Cette réorganisation des EDS revient sur celle qui avait été décidée au début des années 2000, qui divisait le service social en deux pôles (« accueil » et « accompagnement »), comme cela a été présenté en introduction. Le Schéma préconise de supprimer ces deux pôles et d'organiser la prise en charge autour de trois séquences de traitement des demandes : accueil, suivi, accompagnement. Cette proposition répond à un souci de rééquilibrage des charges de travail entre les travailleurs sociaux, afin que chaque travailleur social soit amené à prendre en charge des usagers tout au long de leur demande, et jusqu'à la réponse, dans la logique du référent de parcours.

¹⁷⁹ BERARD, Yann, « Consultant », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, Paris, 2011.

¹⁸⁰ Schémas personnes âgées et personnes handicapées, loi 2002-2, schémas de protection de l'enfance, programme départemental d'insertion, pacte territorial d'insertion.

¹⁸¹ BERARD, Yann, *Ibid.*



Figure 9 : Organisation des équipes des Espaces départementaux des solidarités

Cette préconisation de réorganisation des EDS apparaît principalement dans la première orientation du Schéma intitulée « le Département « bouclier social » pour tous les publics : une politique élargie de garantie et de défense de l'accès aux droits ». Le fait que l'accès aux droits sociaux occupe une place de plus en plus importante dans l'activité des services découle de trois processus : le « développement des dispositifs », « l'évolution des publics », et « l'affaiblissement des partenariats ».

Pour assurer cette mission de « bouclier social », l'un des objectifs de cette réorganisation est de diminuer les délais d'attente pour un premier rendez-vous. Pour y répondre le Schéma fixe un objectif d'accueil des nouveaux usagers par un travailleur social dans un délai de 48 heures suivant leur premier contact avec l'EDS, et entend développer l'assistance administrative. En effet du fait de la part de plus en plus importante de l'accès aux droits dans l'action sociale, conséquence de la multiplication de dispositifs sectoriels, le département porte l'ambition de faciliter l'accès aux droits des publics en développant les compétences et les missions des assistants administratifs afin que ces derniers instruisent les demandes de RSA avant que les usagers ne rencontrent un travailleur social. Cette évolution des missions, qui augmente la place accordée à l'ouverture de droits, nécessiterait de développer les missions des personnels administratifs, pour les situations ne relevant pas d'un accompagnement social. Par ailleurs le développement des tâches des

assistants administratifs vise également à soutenir les assistants sociaux. Ces derniers font le constat que les tâches administratives liées à l'instruction des demandes de droits occupent une place plus importante dans leur travail quotidien. Renforcer la fonction administrative permet ainsi de décharger les assistants sociaux des actes uniquement administratifs. Cette évolution des besoins est formalisée dans le schéma en ces termes :

« [Ces dispositifs, outils et procédures légaux et règlementaires] ont un impact sur la nature même de la demande sociale. Cette demande est de plus en plus fréquemment, une attente -voire une exigence- d'accès aux droits et aux aides plutôt qu'une demande d'accompagnement. A contrario, une partie de la population éligible est réticente à solliciter le service social de proximité et renonce ainsi à certains droits et certaines aides. »¹⁸²

Ainsi le Schéma met l'accent sur le fait que les difficultés d'accès aux droits puissent découler de l'organisation des services ou de leur image qui engendre une « réticence ». Bien qu'il ne mentionne pas le terme de non-recours mais évoque le *renoncement* aux droits, le phénomène qui est décrit est bien celui du non-recours. Par ailleurs, les publics potentiellement concernés par le « renoncement » sont identifiés dans la première orientation du Schéma :

« Ce sont à la fois : des publics qui renoncent à faire appel à l'action sociale départementale ou le font trop tardivement : les personnes en situation de grande exclusion et/ou d'errance, ou a contrario les classes moyennes fragilisées ; les familles en difficulté éducative à l'âge adolescent, les jeunes adultes, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap. »¹⁸³

Cette première orientation identifie les publics concernés par les difficultés d'accès aux droits, et qui s'adressent aux services pour réaliser ces

¹⁸² Schéma départemental d'action sociale de proximité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, juin 2013, p.21.

¹⁸³ Conseil Départemental du Val-de-Marne, « Schéma d'action sociale de proximité, Conseil Départemental du Val-de-Marne », juin 2013, p.30.

démarches, en mettant en exergue la diversité des situations qui se présentent dans les services de proximité.

Le Schéma met également explicitement en lien ce phénomène avec le contexte institutionnel et social :

« Dans le même temps, le système de protection sociale se rétracte et la complexité administrative des situations s'accroît ; les partenaires historiques de l'action sociale se concentrent sur leur périmètre de missions obligatoires. Ces évolutions mettent ainsi en jeu les notions mêmes d'accès aux droits, d'instruction, d'évaluation sociale, de suivi et d'accompagnement. »¹⁸⁴

Le Schéma insiste sur un mouvement de repli des institutions protagonistes du système d'aide et d'action sociale sur leurs missions obligatoires. Ce constat est également partagé par les professionnels au cours des entretiens, leur donnant l'impression que deux organismes publics restent ouverts aux publics en difficulté : les services sociaux départementaux et municipaux. Parallèlement à cette dynamique de repli des partenaires le département insiste dans ce Schéma sur la situation budgétaire des collectivités territoriales dans un contexte d'augmentation de la demande qui s'adresse aux services publics du département :

« Ces constats soulignent une tension majeure entre le flux et la complexité croissante de la demande sociale et les évolutions de société et la capacité du département et du service d'action sociale territoriale à y faire face dans un cadre institutionnel et budgétaire de plus en plus, et durablement, contraint. »¹⁸⁵

Nous soulignons à la lecture du document que la collectivité doit faire face à deux dynamiques : en premier lieu la nécessité de mieux répondre à une demande sociale qui s'accroît et se complexifie, en second lieu celle de le faire à moyens constants. Ce constat conduit au développement conjoint de deux logiques, une logique de service rendu au public, mettant l'accent sur l'accès

¹⁸⁴ Conseil Départemental du Val-de-Marne, *Ibid.*, p.21.

¹⁸⁵ Conseil Départemental du Val-de-Marne, *Ibid.*, p.24.

aux droits et services, et une logique de type gestionnaire, afin de contenir les moyens humains et matériels. Ainsi le premier document qui fait référence au phénomène de non-recours, bien qu'il ne soit pas nommé, campe la situation dans laquelle émerge cette préoccupation : celle d'une demande sociale à la fois plus dense et plus complexe ; celle d'un système d'aide et d'action sociales locale dans lequel chaque acteur s'est recentré sur ses missions propres bien que les publics soient partagés ; celle d'un contexte budgétaire contraint par l'augmentation de la demande qui n'est pas compensée par une augmentation des ressources des collectivités, les dotations des collectivités étant alors gelées depuis 2012.

A travers cette formalisation, la DASo va impulser un travail institutionnel au sein de ses services. Le Schéma, en tant qu'instrument d'action publique du fait de sa double dimension stratégique et opérationnelle constitue le levier de ce travail institutionnel en interne. En effet, cet axe d'amélioration du service social départemental s'est concrètement traduit par différentes mesures. Outre la réorganisation des EDS et l'accueil des primo-demandeurs dans les deux jours ouvrés qui suivent la sollicitation du service, le Schéma prévoit également des mesures de formation des personnels administratifs (agents d'accueil et assistants administratifs), le déploiement d'un bilan d'accès aux droits et le développement d'une base de connaissances, deux outils qui seront présentés dans le chapitre 4.

Nous pouvons souligner le fait que pour assurer sa fonction de « bouclier social », la stratégie de la collectivité est de laisser la possibilité aux EDS de choisir entre deux organisations selon les contextes locaux, l'organisation choisie devant répondre à l'impératif de réception dans les 48h. Si des adaptations sont possibles dans les modalités de mise en œuvre pour atteindre cet objectif, le Schéma est un document directif qui vise à harmoniser les modes de faire afin d'améliorer la réponse apportée aux usagers, notamment des délais d'accueil. On observe ainsi dans ce document stratégique que la prévention du non-recours est mobilisée par l'administration départementale pour justifier des changements organisationnels. L'amélioration de l'accès aux

droits et aux services constitue l'explication principale des réorganisations prévues par le Schéma.

Par ailleurs le Schéma d'action sociale de proximité pose également les jalons du pacte territorial d'insertion en distinguant trois niveaux de partenariat et de gouvernance : le niveau départemental à travers la Conférence départementale de développement social et d'insertion, le niveau des six territoires d'action sociale à travers les Réseaux territoriaux de développement social et d'insertion, et le niveau local c'est-à-dire celui des EDS. Ainsi, dès son élaboration en 2013 il s'inscrit en articulation avec un deuxième document stratégique qui sera élaboré l'année suivante : le pacte pour l'insertion et le développement social.

2.3. Le Pacte territorial d'insertion

En Val-de-Marne, le PTI a été nommé Pacte pour l'insertion et le développement social (PIDS). Il répond à l'obligation réglementaire découlant de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. Chaque département, afin de mettre en œuvre son programme départemental d'insertion, doit conclure un pacte territorial pour l'insertion (PTI) avec les partenaires du département (publics et associatifs), « dont la coopération est indispensable pour la mise en œuvre du PDI »¹⁸⁶. Néanmoins, si le législateur a suggéré les parties prenantes possibles du pacte¹⁸⁷, l'élaboration de son contenu est confiée aux départements. Le PIDS, adopté par le Conseil Départemental en décembre 2014, réaffirme son rôle de chef de file de l'action sociale, qui lui a été attribué par loi du 13 août

¹⁸⁶ Ministère des affaires sociales et de la santé, « Comment s'organisent les politiques d'insertion à destination des bénéficiaires du RSA », <http://social-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/droits-et-aides/le-revenu-de-solidarite-active-rsa/article/comment-s-organisent-les-politiques-d-insertion-a-destination-des-beneficiaires> (consulté le 10 avril 2017).

¹⁸⁷Code de l'action sociale et des familles - Article L263-2.

2004 relative aux libertés et responsabilités locales¹⁸⁸. Dans le Val-de-Marne, ce cadre réglementaire a été étendu :

*« Le Département propose d'en élargir le périmètre prévu par la loi sous la dénomination de Pacte pour l'insertion et le développement social et d'y intégrer les problématiques d'accueil social, d'accès aux droits et de prévention des exclusions qui sont partagées avec les grands acteurs institutionnels de la protection et de l'action sociale. »*¹⁸⁹

Ce pacte engage les partenaires du Conseil Départemental, représentés par leurs directeurs : Pôle emploi, la Caisse d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole, le Conseil Régional d'Ile-de-France, l'union départementale des Centres communaux d'action sociale, l'Agence régionale de santé, la Caisse primaire d'assurance maladie, et la Caisse régionale d'assurance maladie d'Ile-de-France¹⁹⁰. Le document souligne que « les parties-prenantes conçoivent ainsi l'objet du présent Pacte comme la convergence de leurs interventions en matière d'accès aux droits, de promotion de l'autonomie de tous et d'insertion sociale et professionnelle des plus fragilisés »¹⁹¹. Aussi le PTI, outre sa dimension partenariale articule la thématique de l'insertion avec les problématiques portées par le Schéma. Le PTI tel qu'il est développé par le Conseil Départemental du Val-de-Marne élargit l'acception de l'insertion aux publics non bénéficiaires du RSA¹⁹², et étend ainsi le périmètre du document au-delà du cadre réglementaire. Plus concrètement, cela signifie qu'il s'ouvre à d'autres publics de l'action sociale

¹⁸⁸Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁸⁹ Schéma d'action sociale de proximité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, juin 2013, p.66.

¹⁹⁰ La Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile-de-France constitue une exception dans l'organisation des assurance retraite. Les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) régionale ont succédé au 1er juillet 2010 aux Caisses Régionales d'Assurance Maladie, à l'exception de l'Ile-de-France où la CNAV assure la fonction de l'assurance vieillesse.

¹⁹¹Pacte pour l'insertion et le développement social, Conseil Départemental du Val-de-Marne, décembre 2014, p.5.

¹⁹² Cela se traduit également par le fait que l'offre d'insertion du Plan stratégique départemental d'insertion ait été ouverte aux publics non allocataires du RSA.

de proximité et à des problématiques rencontrées par les équipes des EDS, en s'adressant « à l'ensemble des publics en démarche d'insertion »¹⁹³. Ce pacte reprend les principes des deux précédents documents directeurs pour les décliner dans une approche partenariale. Le PIDS est porté institutionnellement par la direction de l'action sociale, qui a en charge le PDI et la gestion de l'allocation RSA. Le PTI associe les équipes du service d'action sociale territoriale et du service insertion¹⁹⁴.

A travers le PTI, le Département formalise de nouveau sa préoccupation pour le non-recours, en l'explicitant pour la première fois. Le partenariat y est identifié comme une réponse possible à la problématique de l'accès aux droits, ce qui est explicité dans la première orientation du pacte intitulée « Garantir l'accès aux droits pour tous, en tous points du territoire » :

*« Considérant que la mission d'accueil et d'accompagnement des publics fragilisés ne peut se faire sans un ancrage territorial important et l'articulation clairement définie des efforts portés par chaque acteur pour favoriser l'inscription des publics dans une démarche d'autonomie, les parties-prenantes du PIDS entendent coordonner leur action pour faciliter l'accès aux droits de tous. Il s'agit ainsi de porter une politique d'accès aux droits ambitieuse en proposant une offre d'aide et d'accompagnement lisible, réactive et de proximité, en luttant contre les phénomènes de non-recours, en dépassant les limites inhérentes aux effets de seuil et aux logiques catégorielles, et en organisant un accueil réactif et de qualité à l'échelle des territoires. »*¹⁹⁵

Le PTI réaffirme l'importance du partenariat local qui se traduit par une déclinaison du pacte au niveau des six territoires d'action sociale. Le caractère local du partenariat renvoie à trois échelles : l'échelle territoriale, l'échelle de l'EDS et l'échelle de la commune, seulement six EDS ne couvrent qu'une seule commune. En effet le niveau local est indispensable dans la mesure où le

¹⁹³ Conseil Départemental du Val-de-Marne, Pacte pour l'insertion et le développement social, p.3.

¹⁹⁴ Voir annexe 2 : organigramme de la direction de l'action sociale.

¹⁹⁵ Conseil Départemental du Val-de-Marne, *Op. Cit.*, p.5.

partenariat mobilisable va se distinguer d'une commune à l'autre. En cela, le département renouvelle sa préoccupation pour le maintien de services publics de proximité, en travaillant les liens à l'échelle locale, afin que l'action sociale « s'exerce au plus près des publics et des populations ». En réaffirmant l'importance de l'échelon local, le département souligne la pertinence de cette échelle d'intervention du fait d'une connaissance fine des publics et des besoins, des spécificités territoriales et de la couverture en termes de services.

Le PTI affirme dans sa première orientation que le Département porte « une politique d'accès aux droits ambitieuse » et souhaite développer avec ses partenaires « une offre d'aide et d'accompagnement lisible, réactive et de proximité en luttant contre les phénomènes de non-recours, en dépassant les limites inhérentes aux effets de seuil et aux logiques catégorielles ». Ce document met en exergue trois domaines qui nécessitent de renforcer les coopérations partenariales : la santé en « favoris[ant] l'accès à la santé aux droits et aux soins » (en particulier CMU, CMU-C, ACS, AME), l'accessibilité de l'information sur l'hébergement et le logement, et l'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants pour les allocataires du RSA. En effet, la gestion de nombreux dispositifs ne relevant pas de la compétence du département, l'implication des partenaires est indispensable pour en favoriser l'accès.

Dans le PIDS la lutte contre le non-recours émerge comme un levier pour mobiliser des partenaires et élaborer une action conjointe à la fois pour garantir une proximité aux publics, outiller les professionnels et *in fine* « faciliter la mobilisation des dispositifs de droit commun dans le cadre des accompagnements ». A travers le PIDS, le travail institutionnel dépasse les services départementaux. La DASo acquiert alors un nouvel attribut de l'entrepreneur institutionnel : sa capacité de mise en lien de son entreprise avec d'autres acteurs et activités du champ. A travers la formalisation du PTI, la DASo mobilise ses partenaires de la sécurité sociale, puis par la déclinaison opérationnelle locale elle mobilise les acteurs de l'aide et l'action sociales. Cette nécessité guide également la deuxième orientation du PIDS intitulée « Favoriser l'autonomie de tous les publics par une approche préventive et

globale des situations ». Cette orientation souligne le besoin de décloisonnement entre partenaires, à la fois des dispositifs et des modalités d'accompagnement¹⁹⁶. Cette orientation renvoie à la continuité des parcours, prévenant ainsi les ruptures de prise en charge voire de droits, dans un système d'aide et d'action sociale construit autour d'une multiplicité de partenaires. Dans cette optique de sécurisation des parcours d'accès et de maintien dans les droits, le Département renouvelle la volonté, déjà portée dans le cadre du Schéma, d'organiser « un accueil réactif et de qualité à l'échelle des territoires » en assurant un maillage du territoire, afin « de mobiliser les réponses les plus adaptées » et de « prévenir tout phénomène d'aggravation des situations et de cumul des difficultés »¹⁹⁷.

Ce document départemental se décline opérationnellement sur chacun des six territoires d'action sociale, et est piloté par le responsable social de territoire (RESOT) de chacun de ces territoires. A l'issue d'un diagnostic sociodémographique réalisé par un cabinet de conseil partagé avec les professionnels, une liste de thématiques de travail a été établie pour chacun des territoires, parmi lesquelles les six responsables sociaux de territoires¹⁹⁸ et leurs équipes ont chacun retenu deux à trois thématiques prioritaires. La thématique de l'accès aux droits en tant que telle est retenue sur trois territoires, mais d'autres thématiques renvoient également à cette question : celle de l'hébergement, celle de l'accès aux soins, celle des modes de garde, celle de l'apprentissage linguistique. A travers ce document stratégique, la DASo relie la problématique du non-recours à celle des besoins de la population, l'objectif du Pacte étant de développer des actions qui permettent de développer des réponses *locales* à ces besoins. En adoptant cette logique d'intervention territorialisée et partenariale dont l'un des objectifs est la prévention des

¹⁹⁶ Conseil Départemental du Val-de-Marne, *Op.Cit.*, p.7.

¹⁹⁷ Conseil Départemental du Val-de-Marne, *Op.Cit.*, p.6.

¹⁹⁸ Les Responsables sociaux de territoires sont des cadres, adjoints au chef du service d'action sociale territoriale, ils ont chacun en charge la gestion d'un territoire et l'encadrement fonctionnel des responsables des EDS présents sur ce territoire.

phénomènes de non-recours, la DASo déconcentre l'opérationnalisation du non-recours à l'échelle des territoires.

On observe ainsi à travers ces deux documents stratégiques la complémentarité de deux logiques : une première logique verticale, directive, centralisée qui vise à harmoniser les pratiques locales, garantir une équité de traitement quelle que soit la commune d'habitation de l'utilisateur, assurer une rapidité dans le traitement initial de la demande. Cette première logique correspond à une action sociale populationnelle, c'est-à-dire élaborée pour répondre à des besoins identifiés de l'ensemble d'une catégorie de population¹⁹⁹. Cette approche se distingue de l'approche individuelle (réduite aux seules aides financières) car elle répond davantage à une vulnérabilité sociale qu'à une précarité financière. La deuxième logique est horizontale, déconcentrée, le département coordonnant un document stratégique partagé par les institutions signataires mais également des partenaires locaux, publics ou associatifs. Cette seconde logique s'apparente à l'action sociale territoriale décrite par Havette et *al.* qui répond à un objectif de cohésion sociale et de réduction des inégalités sur un territoire donné. Dans cette approche l'action sociale ne répond plus à l'urgence sociale, mais s'inscrit dans une logique de développement social local. Cette deuxième logique d'intervention, développée à partir de 2014 permet d'achopper avec les préoccupations des professionnels de terrain, du fait des modalités d'opérationnalisation retenue. Nous développerons dans le chapitre 5 les actions qui ont concrètement été élaborées à l'issue de cette formalisation. Pour autant le portage des deux documents, nécessairement adoptés par l'exécutif est à ce stade davantage administratif que politique. Enfin, un troisième mouvement de cette formalisation du non-recours est impulsé par l' élu de secteur en 2016 et marque une étape majeure de l'institutionnalisation du non-recours par la collectivité.

¹⁹⁹ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014.

3. De la formalisation administrative au portage politique

La formalisation de la préoccupation val-de-marnaise pour le non-recours a atteint son paroxysme en novembre 2016, au cours des États généraux des solidarités organisés par Gilles Saint-Gal, élu en charge de l'action sociale, et présidés par Christian Favier, Président-Sénateur du Val-de-Marne. Gilles Saint-Gal a été nommé vice-président chargé du développement social et de la solidarité, de la lutte contre les exclusions, du tourisme et des loisirs à l'issue des élections cantonales de mars 2015. L'ambition de l'exécutif en organisant ces états généraux était de replacer la solidarité au cœur de la politique départementale, de fédérer élus et professionnels en travaillant de façon transversale avec les élus d'autres secteurs du champ social et les autres acteurs du territoire, en dépassant ainsi les segmentations institutionnelles :

« Dans un contexte de crise économique persistante, la solidarité publique doit être réaffirmée et renforcée. Collectivité attachée au développement des solidarités et de l'action sociale, le Département invite partenaires et citoyens lors des premiers Etats généraux des Solidarités à débattre pour faire évoluer ses politiques publiques. (...) »²⁰⁰

Dans la présentation de l'initiative, le Conseil Départemental rappelle qu'il consacre 50% de son budget à la solidarité²⁰¹. Ce terme de solidarité renvoie à différents dispositifs légaux (Aide sociale à l'enfance, RSA, prise en charge des personnes âgées et handicapées, Protection maternelle et infantile) ou extralégaux (dispositifs d'aides à la mobilité pour les jeunes et les personnes âgées à travers la prise en charge partielle ou complète de l'abonnement

²⁰⁰ « Le Département du Val-de-Marne organise les 1ers Etats généraux des Solidarités », Communiqué de Presse du Président du Conseil Départemental du Val-de-Marne, novembre 2016, <https://www.valdemarne.fr/espace-presse/les-communiqués-de-presse/le-département-du-val-de-marne-organise-les-1ers-etats-generaux-des-solidarites-jeudi-24-novembre> (consulté le 12 mai 2019).

²⁰¹ Selon la DREES les dépenses d'aide sociale représentent en moyenne 65% des dépenses de fonctionnement des départements en France métropolitaine. DREES, « Le ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements se confirme en 2017 », Etudes et résultats n°1105, février 2019.

Navigo, mise à disposition d'un ordinateur individuel pour chaque collégien, solidarité internationale et coopération). Dans le communiqué de presse présentant l'initiative, Christian Favier rappelle les enjeux de cette initiative, tant sociaux que politiques.

*« À un moment où l'individualisme dominant tend à renvoyer chacun à sa propre responsabilité dans son parcours, dans ses réussites comme dans ses échecs, nous voulons mettre en débat l'ambition de mieux rassembler, unir et aider nos concitoyens pour leur permettre d'accéder à une plus grande autonomie. »*²⁰²

Afin d'impliquer les élus d'autres secteurs, les états généraux ont été précédés de Conférences locales des États généraux sur chacun des six territoires, chacune des conférences étant présidée par un élu du territoire en charge d'un autre secteur (autonomie des personnes âgées et personnes handicapées, petite enfance et protection maternelle et infantile, protection de l'enfance et de l'adolescence, insertion professionnelle et emploi, développement social et solidarité...). Ces conférences locales des Etats généraux sont articulées aux travaux des PLIDS, les modalités de gouvernance du PIDS intégrant une rencontre plénière annuelle avec l'ensemble des partenaires impliqués dans les travaux du PIDS.

Afin d'étayer les réflexions des Etats généraux, le Conseil Départemental a commandé une enquête téléphonique qui a été réalisée par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) auprès d'un échantillon de 803 habitants et 502 bénéficiaires d'allocations sociales²⁰³. En parallèle, la collectivité a complété cette enquête quantitative par un temps d'échanges avec des allocataires du RSA. En effet, la rencontre annuelle des « groupes citoyens

²⁰² « Le Département du Val-de-Marne organise les 1ers Etats généraux des Solidarités », Communiqué de Presse du Président du Conseil Départemental du Val-de-Marne, novembre 2016, <https://www.valdemarne.fr/espace-presse/les-communiqués-de-presse/le-departement-du-val-de-marne-organise-les-1ers-etats-generaux-des-solidarites-jeudi-24-novembre> (consulté le 12 mai 2019).

²⁰³ Sondage IFOP, « Le regard des Val-de-Marnais sur les politiques de solidarité du département », novembre 2016 (document interne).

» constitués d'allocataires du RSA²⁰⁴, avait permis aux allocataires d'avoir un temps de discussion avec deux élus ainsi que l'équipe de direction de l'action sociale en vue de préparer ces États Généraux.

L'étude auprès des habitants a souligné que si 85% des habitants considèrent que les politiques de solidarité sont nécessaires au vivre ensemble, ils sont pourtant 70% à estimer que la solidarité relève en premier lieu du cercle familial et amical²⁰⁵. Parmi les politiques de solidarité, celles qui suscitent la plus forte adhésion des Val-de-Marnais sont celles à destination des personnes en situation de handicap (95%) et celles à destination des personnes âgées dépendantes (90%). 71% des Val-de-Marnais interrogés se déclaraient très satisfaits de l'action du Conseil Départemental en matière de solidarité et de politiques en faveur des plus défavorisés. Mais seulement 53% estimaient être bien informés sur leurs droits en cas d'accidents de la vie, et 64% souhaiteraient recevoir plus d'informations sur les services sociaux. Cette étude mettait en exergue qu'Internet était le principal canal d'information utilisé (par 75% des habitants, 51% des bénéficiaires des politiques de solidarité), devant les magazines des collectivités territoriales (par 44% des habitants, 38% des bénéficiaires des politiques de solidarité). Les réponses concernant les modalités d'information indiquent une différence majeure entre l'ensemble des habitants et les bénéficiaires des politiques sociales : ces derniers s'informent principalement par le biais de contacts humains de proximité : 51% d'entre eux auprès de la mairie et 38% auprès de leurs proches. Ce dernier constat donnera lieu à l'engagement n°4 de l'exécutif départemental. En effet, à l'issue de ces États généraux, Gilles Saint-Gal présentera huit engagements de la collectivité.

²⁰⁴ Les groupes citoyens ont été créés dans le cadre de la mise en œuvre du RSA. La loi prévoit en effet la participation d'allocataires du RSA aux équipes pluridisciplinaires qui étudient les situations individuelles d'allocataires du RSA. Le Département a élargi le champ d'intervention des allocataires du RSA en constituant un « groupe citoyen » par territoire d'action sociale, qui peut soit être force de proposition pour améliorer les politiques d'insertion, soit être saisi par le Département pour contribuer à la réflexion sur ces dernières.

²⁰⁵ Selon le baromètre d'opinion de la DREES réalisé la même année, la solidarité relevait pour 57% des Français de la charge de l'Etat, des collectivités locales ou de la sécurité sociale et pour 35% du ressort des individus et des familles.

Les huit engagements des Etats généraux des solidarités

« Leur objectif : rendre l'action sociale la plus efficace possible et permettre à chacun d'accéder à ses droits en simplifiant autant que possible les démarches, en développant les moyens d'accès à l'information, en poursuivant la démarche de participation des citoyens aux politiques publiques. (...)

1- Poursuivre la dynamique des Etats généraux des solidarités en organisant des conférences locales chaque année. Ces conférences locales seront la gouvernance politique des Plans locaux d'insertion et de développement social (PLIDS).

2- Parallèlement à ces conférences locales, chaque année le Département réunira les grands partenaires de l'insertion et de l'action sociale. Chef de file de l'action sociale le département mobilisera dans ce cadre les grands partenaires que sont la CAF, les communes, la CPAM/CRAMIF, les centres sociaux, Pôle Emploi et les autres services de l'Etat.

3- Améliorer le service public de proximité. Le président Favier l'a annoncé dans son discours et Brigitte Jeanvoine Vice-Présidente l'a rappelé, l'exécutif souhaite en 2017 améliorer l'accès à l'information pour les personnes âgées et les personnes handicapées dans les Espaces De Solidarité départementaux (EDS). Nous le ferons avec le souci constant de maintenir le contact humain et la bienveillance dans l'accueil de tous les services publics.

4- Dans le domaine de l'accès au droit et de la lutte contre le non recours, fort de l'enseignement des sondages et des retours des territoires le Département étoffera l'information présente sur internet avec l'ouverture d'une base de connaissance des droits sociaux ouverte à tous. Il mobilisera aussi sa plateforme téléphonique pour donner de l'information sociale par téléphone.

5- Sur proposition de Sokona Niakhate Conseillère départementale en charge de la démocratie participative le département mettra en place un comité d'usager par EDS. Le Département continuera de promouvoir la place des citoyens dans les réseaux partenariaux en s'appuyant sur le travail des groupes citoyens des bénéficiaires du RSA.

6- Le Département ouvrira davantage ses EDS aux partenaires associatifs. Les EDS deviendront ainsi un carrefour des expériences, des

parcours et des engagements qui permettra d'améliorer l'information sur les droits de chacun.

7- Lutter contre la fracture numérique, en travaillant avec nos grands partenaires spécifiquement sur ce sujet, et en intégrant dans l'offre d'insertion départementale, des actions concrètes d'aide à l'appropriation du numérique pour les personnes en insertion.

8- Tout au long des conférences locales et encore lors de ces Etats Généraux des Solidarités le département a entendu la demande de simplification du parcours des usagers. Demande qui vient à la fois des usagers et des travailleurs sociaux. Ainsi, pour ce qui est des aides financières du département, le Département mettra en place un Fonds Unique avec un dossier unique de demande et il travaillera à la simplification des parcours d'insertion dans le cadre du Plan Stratégique Départemental d'Insertion . »

Cette annonce publique est la première qui explicite le non-recours comme un axe à part entière de la politique départementale de solidarité, à travers le quatrième engagement. Le septième engagement mentionne plus précisément les actions à mener pour améliorer les usages du numérique dans un contexte de dématérialisation croissante des démarches tant d'accès aux droits que d'accès aux services. Cette dématérialisation des démarches est en partie le fait de partenaires institutionnels sur des démarches d'accès aux droits, mais également le fait du département lui-même, le mouvement étant également engagé comme pour les demandes de place en crèche départementale.

Le non-recours, jusqu'alors utilisé dans les documents administratifs d'opérationnalisation de la politique départementale est introduit dans le vocabulaire d'un discours de politique publique. La logique observée ici permet de saisir une caractéristique du travail d'entrepreneur institutionnel accompli par les services départementaux : le rôle de la Direction de l'action sociale a été primordial dans la publicisation du non-recours au sein de l'administration départementale. On observe au départ un repérage du phénomène et une appropriation de la notion au niveau de l'administration qui

permet ensuite une reprise par le politique. Plus précisément c'est l'équipe de direction de la DASo qui repère la thématique dans le cadre de la mise en œuvre du RSA, l'évaluation nationale du dispositif ayant mis en lumière des taux de non-recours significatifs. Mais la diffusion dans le vocabulaire politique est facilitée par le changement d'élus intervenu en 2015. Ce changement est important puisqu'il va produire une « socialisation par frottement » qui va être favorable à l'introduction du terme et de la thématique du non-recours dans le discours du nouvel élu de secteur à partir de 2016. Bien que les documents programmatiques aient été élaborés et adoptés sous la précédente mandature, amorçant ainsi un processus à dominante administrative du fait de la mise en œuvre des changements organisationnels, cette dynamique a été fortement investie par le nouvel élu de secteur à partir de 2016. Ces échanges entre élus et administration ont permis une socialisation telle que Arnaud, Le Bart et Pasquier la décrivent dans leur analyse des rapports entre élus et administration²⁰⁶. Dans le Val-de-Marne, les relations entre les élus et les administrations s'appuient sur deux modalités de travail. La première est la réunion de secteur, qui réunit de façon hebdomadaire l'élu de secteur, le directeur général adjoint, et la direction pour échanger sur les dossiers en cours et disposer de la validation de l'élu sur ces dossiers. Cette réunion permet également à l'élu de formuler ses demandes par rapport à l'administration sur les questions qu'il souhaite voir traiter. En complément des réunions de secteur, l'administration rédige pour chaque nouveau dossier une note à l'élu de secteur pour exposer la problématique, les pistes d'action envisageable, leurs avantages et inconvénients, et les préconisations des services administratifs. Ces deux modalités de communication sont des préalables à tout rapport présenté à l'assemblée départementale ou à la commission permanente. Pour faciliter l'appropriation des dossiers par l'élu, chaque élu travaille avec un

²⁰⁶ Cette notion, empruntée à François de Singly qui l'a développée pour décrire le fonctionnement des couples, et les incidences de la vie conjugale sur les habitudes de vie de chacun, en tenant compte de la présence de l'autre, s'applique aussi au champ de l'action publique territoriale. In, ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, *Idéologies et action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2006 p.15.

coordinateur de secteur, chargé au quotidien de préparer ses dossiers et ses interventions. En contact quotidiennement avec les services administratifs, il est la courroie de transmission entre le politique et l'administration. Ces contacts très réguliers entre l'élu et les directions rattachées au secteur, permettent une socialisation de l'élu aux problèmes publics rattachés à son secteur. Mais dans cette relation, le pouvoir de l'administration est sensible dans la mesure où elle partage son expertise sur les dossiers et procède à des préconisations qu'elle argumente, que ce soit sur des dossiers qu'elle porte ou des questions soulevées par l'élu.

Selon Arnaud, Le Bart et Pasquier, ces échanges réguliers entre l'administration et le politique constituent une forme de socialisation par frottement. Selon eux, cette socialisation contribue à une « standardisation » ou « dépolitisation » de l'action publique, processus lié aux contacts multiples des élus avec l'administration, « qui à terme adoucit, jusqu'à rendre invisible, la distinction entre élus et fonctionnaires territoriaux ». Cette socialisation par frottement, qu'ils nomment aussi socialisation par capillarité, favorise une diffusion de l'innovation et de « modèles d'action publique », à l'instar du modèle de la « gouvernance », y compris au niveau européen. Sans que le non-recours ne constitue un modèle d'action publique, ce processus a permis une diffusion de la problématique mais également d'actions innovantes pour le prévenir, à travers les pratiques d'étalonnages ou *benchmarking*, qui consistent à comparer son action à celle d'autres institutions. Le *benchmark* peut être réalisé par les collectivités territoriales elles-mêmes ou par des cabinets d'études. Selon les auteurs, ce mouvement de standardisation est alimenté tant par la modalité de recrutement des fonctionnaires territoriaux (le concours) que les revues professionnelles, les organismes de formation, ou encore les réseaux et associations professionnelles²⁰⁷. Cette standardisation se traduit par des modèles et un langage commun qui progressivement s'imposent comme « catégorie de pensée obligatoire et indépassable ».

²⁰⁷ ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, *Ibid.*

Dans le cas du non-recours différentes évolutions ont participé au mouvement de standardisation au cours de cette même période : tout d'abord une médiatisation accrue du non-recours, au-delà des seules revues professionnelles qui avaient initialement porté cette diffusion (telles que les *Actualités sociales hebdomadaires*, *La gazette des communes*, *Travail Social Actualités...*), ensuite par le développement de journées d'étude ou conférences sur le non-recours organisées par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), des unions départementales des CCAS, ou d'autres instances territoriales. Nous pouvons faire l'hypothèse que ce contexte général de prise en compte de la question du non-recours a renforcé la percolation de la thématique entre l'administration et la sphère politique.

Cette large diffusion a contribué à faire sortir la problématique du non-recours de la seule sphère administrative et à l'affirmer comme enjeu politique, de lutte contre la pauvreté et de cohésion sociale. Puis le discours politique favorise le fait que la thématique traverse davantage la collectivité sur différentes politiques sectorielles. Ce portage politico-administratif local de la question du non-recours s'appuie sur l'appropriation de la notion du non-recours, au sens étymologique d'adapter quelque chose à un usage, faisant passer la notion d'une catégorie d'analyse à une catégorie d'action publique. Cette appropriation ne peut être appréhendée qu'en analysant les contextes de l'emploi des termes d'accès aux droits, de non-recours, de renoncement. En effet, même lorsque le terme est explicitement utilisé, son périmètre demeure flou. Ce flottement autour de la notion en favorise la diffusion car elle permet à chaque acteur de le lier à ses propres préoccupations et pratiques professionnelles, en fonction des missions qu'il exerce et de l'institution à laquelle il est rattaché.

Dans le Schéma départemental d'action sociale de proximité le non-recours est associé au renoncement, au découragement des ayants-droit face à la complexité des démarches administratives. Dans le PTI il est associé à la lisibilité et la réactivité de l'action sociale de proximité. Dans le projet d'accueil départemental, il renvoie aux modalités d'accueil des services publics

et à son image. Sans en préciser explicitement les contours, le contenu des documents programmatiques fait principalement référence à un non-recours primaire, c'est-à-dire la non-connaissance et la non-demande²⁰⁸. En d'autres termes, l'acceptation institutionnelle du non-recours renvoie aux publics qui ne s'adressent pas aux services sociaux au sens large, qui ne sont pas connus des services. Ainsi les publics en situation de non-recours sont soit des personnes qui ne connaissent pas les droits auxquels ils pourraient prétendre ou les services qu'ils pourraient solliciter, ou qui en ont une connaissance erronée ne leur permettant pas d'y accéder, soit des personnes qui connaissent leurs droits mais qui, de façon subie et non choisie, sont en situation de non-recours, notamment du fait de représentations sur les droits ou sur les services. La non-demande telle qu'elle est thématiquée par l'institution est subie, involontaire, elle est liée aux représentations, au fait de ne pas se sentir éligible, ou au manque des ressources nécessaires aux démarches (mobilité, illettrisme, illettrisme).

Cette appropriation s'explique par la perception des besoins de la population, notamment du potentiel décrochage de certains publics qui s'éloignent de leurs droits. Aussi les autres formes de non-recours, en particulier la non-réception et la non-proposition ne font pas l'objet d'orientations stratégiques dans la mesure où elles renvoient davantage aux relations bilatérales entre institutions de l'aide et l'action sociale qu'à des orientations politiques en faveur des Val-de-Marnais. Le problème tel qu'il est perçu par les acteurs institutionnels ne recouvre donc qu'une partie du problème social du non-recours, en ne thématiquant ni le non-recours produit par l'institution dans le traitement des demandes, ni le non-recours volontaire. Le fait que la formalisation du non-recours ne concerne que le non-recours *primaire* est confirmé par les facteurs explicatifs qui sont développés et qui se

²⁰⁸Comme présenté en introduction, l'Odenore a distingué quatre principales formes de non-recours : la non connaissance (lorsque l'offre n'est pas connue) ; la non demande (lorsque l'offre est connue mais pas demandée) ; la non réception (lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue) ; la non-proposition (lorsque l'offre n'est pas proposée par les intervenants sociaux). La notion de non-recours primaire a quant à elle été développée par le chercheur Wim Van Oorshot, dont les travaux ont été diffusés en France par la CNAF dans les années 90.

rappellent à la « complexité administrative », la « lisibilité » de l'offre de services, la « communication sur les droits », l'information, les « modalités d'accueils » et la « réactivité » des services, leur « image », leur « notoriété ». Ces différents registres constituent également les prémices des logiques d'intervention qui vont être par la suite développées par la collectivité : l'information, l'organisation des services, la communication, afin de favoriser l'accès aux services départementaux et par conséquent aux droits sociaux.

Les contextes socio-économique et budgétaire du Conseil Départemental amènent la collectivité à se préoccuper du non-recours. La crainte du décrochage de certaines populations et de certains territoires conduit la collectivité à rechercher à améliorer les services qu'elle développe à destination des citoyens Val-de-Marnais en situation de précarité sociale et économique. La préoccupation pour le non-recours émerge dans ce contexte dans la mesure où elle permet de décrire les conséquences pour les publics du manque de lisibilité de l'offre publique, des difficultés d'accès à l'information, des abandons liés au délais d'accès aux services.

Au sein de la collectivité cette thématique va d'abord être portée par la Direction de l'action sociale, qui va orienter la question en premier lieu sur l'accès au service social départemental polyvalent, qui constitue l'une des premières portes d'entrée vers les droits et les aides sociales. La Direction va jouer un rôle d'entrepreneur institutionnel au sein de la collectivité en relayant cette problématique auprès de la Direction des relations à la population qui va l'intégrer dans le Projet d'accueil départemental. Après cette première étape de formalisation entre 2013 et 2014, cette thématique va être priorisée dans le Pacte territorial d'insertion, ce qui va en favoriser la diffusion à partir de 2015 auprès des partenaires et des élus départementaux. Les mouvements conjoints de diffusion au sein de la collectivité et à l'extérieur de la collectivité vont conduire à sa formalisation comme engagement politique en novembre 2016 lors des Etats généraux des solidarités. Ce portage politique de la question du

non-recours est favorisé par l'histoire politico-institutionnelle du Conseil Départemental qui promeut un engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté et en faveur de l'accès aux droits.

Cette institutionnalisation progressive du non-recours, à partir de 2013, a été jalonnée d'étapes intermédiaires qui ont permis la montée en charge de la problématique. Dans ce processus, la présente recherche a joué un rôle essentiel d'accompagnement du changement, en favorisant l'explicitation de la notion, sa diffusion et *in fine* son appropriation locale. En effet le processus de formalisation dont nous avons rendu compte dans ce chapitre renvoie à une échelle de décision centrale. Or nous avons pu observer que la formalisation du non-recours dans les documents cadres était une condition nécessaire mais non suffisante à l'institutionnalisation du non-recours et en particulier à son appropriation par les acteurs à niveau local, c'est-à-dire à l'échelle des EDS. L'un des principaux constats que nous avons pu faire est que dans ce processus d'institutionnalisation de la question du non-recours, les activités de recherche et le chercheur lui-même ont joué un rôle essentiel pour favoriser cette déclinaison locale de la problématique.

CHAPITRE 3 – LE ROLE DU CHERCHEUR DANS L'INSTITUTIONNALISATION DU NON-RECOURS

Si le Conseil Départemental a formalisé, d'abord dans des documents administratifs puis dans des discours politiques sa préoccupation pour le non-recours, la recherche a jalonné ce processus à différentes étapes et de différentes manières, de l'émergence du problème à son institutionnalisation.

En d'autres termes, ce chapitre vise-t-il à répondre à la question suivante : comment la recherche contribue-t-elle au changement institutionnel et plus particulièrement à l'appropriation de la question du non-recours en vue de son opérationnalisation ? Afin de répondre à cette question nous allons déterminer quelles ont été les étapes de cette diffusion dans l'optique de déconstruire cette position spécifique de partie-prenante du processus d'institutionnalisation du non-recours, du fait d'un engagement par et dans le terrain²⁰⁹. Il s'agit ici de développer le rôle de la recherche et du chercheur dans l'appropriation d'une question par les acteurs de terrain et les cadres intermédiaires, et *in fine*, dans l'accompagnement du changement. Ce chapitre développera trois dynamiques de cette contribution : l'explicitation, l'accompagnement et la diffusion. Ces dynamiques s'appuient sur trois modalités d'accompagnement du changement, et trois rôles du chercheur : premièrement l'immersion et le recueil de données (entretiens et observations participantes), deuxièmement la participation observante aux groupes de travail locaux dans le cadre du PTI, dernièrement la restitution des résultats de cette recherche et plus largement l'animation de séminaires autour de cette thématique.

Pour qualifier mon positionnement dans ces trois contextes j'adopterai successivement trois dénominations correspondant à trois étapes de mon

²⁰⁹ ALAM Thomas, GURRUCHAGA, Marion, O'MIEL, Julien, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé méthodologique », *Sociétés contemporaines*, Vol.87, n°3, 2012, pp.155-173.

implication sur le terrain. Le choix des termes renvoie soit à des situations concrètes (*la stagiaire*), soit à un ressenti subjectif sur la perception que mes interlocuteurs avaient de mon rôle, à travers leurs façons de s'adresser à moi et de considérer ma fonction et mon travail au sein de la direction (*la ressource* et *l'expertise*). Le choix de ces termes vise à rendre compte d'un processus, mais ne correspond pas à un changement objectif de statut, ce dernier étant resté le même entre 2014 et 2017. Ces trois rôles correspondent à trois phases de la recherche que nous pouvons distinguer. La première, de mars 2014 à septembre 2015, où cette diffusion s'est limitée aux cadres de direction, à une représentation de la thématique du non-recours dans les différentes réunions de travail et à une explicitation par le recueil de données, en face à face. La seconde phase de septembre 2015 à mars 2016, où la participation au Pacte territorial d'insertion (PTI)²¹⁰ du territoire 7 a conduit à une appropriation du non-recours sur ce territoire. Enfin la dernière phase d'avril 2016 jusqu'à la fin du contrat (avril 2017), celle d'une explicitation et une diffusion plus large de l'objet.

Avant cette recherche *in situ*, des précédents ont favorisé l'émergence de cette préoccupation et du sujet de recherche, qui constituent autant d'étapes essentielles du processus. On observe dans cette collectivité une affirmation du « besoin de savoir »²¹¹ qui se traduit de différentes façons. Aussi nous allons commencer en présentant ce « besoin de savoir » de la collectivité.

1. Une ouverture variée et ancienne à la recherche

Au sein de la DASo plus précisément, mon expérience de CIFRE avait été précédée d'une autre recherche doctorale sur le RSA, conduite entre 2009

²¹⁰ Le pacte territorial d'insertion est introduit par la loi instituant le RSA. Il s'agit d'un nouveau dispositif contribuant à la mise en œuvre du plan départemental d'insertion (PDI) qui définit la politique d'insertion de la collectivité. Le PTI quant à lui « définit notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active », Voir BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, 2008.

²¹¹ BEZES, Philippe et al., *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2005.

et 2012 par Julie Garda²¹², doctorante à l'ENS Cachan, sous la direction de Claude Didry. Cette recherche avait posé les jalons de la préoccupation pour le non-recours, en étudiant le processus de mise en place du RSA dans le département, au début de la mise en œuvre du dispositif²¹³. La thèse de Julie Garda portait sur l'adaptation du dispositif RSA au niveau local notamment en ce qui concerne l'accompagnement des allocataires, à travers l'étude des premières années de la mise en application du dispositif²¹⁴. Cette doctorante, en parallèle de son travail de recherche a organisé différents événements scientifiques, notamment un colloque européen sur l'intervention sociale en décembre 2010. Dans une présentation de cette initiative départementale, le colloque est présenté comme « vis[ant] à faire dialoguer intellectuels, cadres de l'action publique, travailleurs sociaux et élus de différentes nationalités européennes autour de la question suivante : face aux réformes des systèmes de protection sociale, quelles évolutions des modalités de l'intervention sociale est-il possible d'observer/d'accompagner ? »²¹⁵. Cette présentation précise également que « les questions liées à l'interculturalité, la participation des usagers et le non-recours aux droits seront abordées en ateliers ». Dans le cadre de ce colloque l'Observatoire des non-recours (Odenore) est une première fois sollicité pour une intervention, assurée par Pierre Mazet, qui était chargé d'études à l'Observatoire.

A la suite de ce colloque, la Direction de l'action sociale prend l'initiative d'organiser régulièrement des demi-journées de réflexion et d'échanges en lien avec l'action sociale, afin de proposer aux professionnels de prendre du recul sur leurs pratiques. La première de ces demi-journées se

²¹² GARDA Julie, « Adoption/adaptation du RSA à l'échelon local », document interne, Département du Val-de-Marne.

²¹³ Le RSA est instauré par la loi n°2008-1249 du 1er décembre 2008. Après une phase d'expérimentation le dispositif est généralisé au 1er juillet 2009.

²¹⁴ Cette thèse n'ayant pas été terminée nous ne disposons que d'un document de travail intermédiaire de cette recherche.

²¹⁵L'initiative est recensée sur le site de l'Agence Nouvelle aux Solidarités Actives : <http://www.solidarites-actives.com/InnovationSocial/2-et-3-decembre-dans-le-val-de-marne-pratiques-et-innovations-sociales-contre-les-exclusions-en-europe/> (consulté le 28 juillet 2017).

déroule en janvier 2013, la thématique retenue par la direction est le non-recours²¹⁶. L'Odenore est une deuxième fois sollicité et Philippe Warin, directeur de recherche au CNRS et co-fondateur de l'Odenore intervient. Cette conférence constituera le point de départ du projet de recherche auquel nous avons répondu. Ces conférences, ouvertes aux personnels de la direction (cadres, travailleurs sociaux, personnels administratifs) et aux partenaires, ont pour objectif d'abord de mieux connaître une thématique, ensuite de pouvoir la mettre en lien avec leurs propres pratiques professionnelles. Ces conférences constituent les premiers jalons de la carrière du non-recours au sein de l'institution. Au cours des entretiens avec les responsables d'EDS elles ont été évoquées par deux responsables l'une ayant participé à la préparation de la conférence européenne, l'autre ayant assisté à la deuxième conférence²¹⁷, faisant le lien entre ces événements et la thèse en cours.

En 2013, les cadres de direction s'emparent alors de cette question. Dans les mois qui suivent cette conférence la directrice adjointe de l'action sociale élabore un projet de thèse, qui est validé en avril 2013. Le projet initial embrassait différents aspects du non-recours, et suggérait plusieurs pistes de recherche, principalement autour de la non-demande et de la « non-mobilisation » des personnes. Ce principal axe de questionnement s'inscrit en cohérence avec la formalisation politico-administrative de la question du non-recours dans le Val-de-Marne et une préoccupation pour les Val-de-Marnais en situation de précarité, « non-usagers » des services départementaux et en situation de décrochage par rapport aux droits auxquels ils pourraient prétendre. La question principale posée dans ce projet de recherche était la suivante : « Non recours et pratiques/organisation du service social départemental : déterminants et perspectives opérationnelles ? ». Elle structurait les différents axes potentiels de recherche. Ce projet de thèse distinguait les « questionnements d'ordre politique » (i.e. interrogeant le

²¹⁶ Cette conférence avait été intitulée « Faire correspondre des publics et des droits : quand le non-recours questionne l'action publique ».

²¹⁷ Entretiens n° 9 et 14, juillet 2014 (Cadres, DASo/EDS).

contenu des politiques sociales, les critères et les modalités d'accès aux dispositifs, et intégrant la notion de « besoin » des personnes) des « questions posées au regard du service à rendre par les équipes d'intervention sociale ». Ce second volet intégrait à la fois les questions relatives aux publics concernés par le non-recours, les acteurs impliqués par cette question, et l'attractivité du service public d'intervention sociale²¹⁸.

En juin 2013 Philippe Warin est contacté dans le but d'encadrer cette recherche, ce projet lui est transmis, en précisant que ces différents axes ne sont ni exhaustifs ni contraignants pour le projet final. Le projet de recherche que nous avons ensuite élaboré ne reprend pas l'ensemble des suggestions faites. Il propose davantage une approche autour de l'émergence du non-recours comme catégorie d'action publique. Il s'interroge d'une part, sur la compréhension et la perception du non-recours par les acteurs au regard de leur contexte d'intervention, de leur connaissance des publics et de leurs pratiques professionnelles, d'autre part sur la formalisation du non-recours, et son opérationnalisation dans un contexte institutionnel de contraintes administratives et budgétaires et du caractère partenarial de l'action publique locale. Ainsi, afin de ne pas réitérer sur ce terrain des recherches qui auraient été menées sur des dispositifs en particulier, au niveau national ou sur d'autres territoires, nous avons privilégié un projet de recherche en sociologie de l'action publique afin d'étudier si et comment le non-recours était appréhendé et formalisé par les acteurs locaux, et comment cela se traduisait dans l'action sociale locale, principalement aux niveaux départemental et municipal.

2. La place du chercheur

Dans le projet de thèse initial le seul aspect qui pouvait s'apparenter à un processus de diffusion était la restitution régulière de l'avancement des travaux auprès de la direction, afin d'assurer un suivi du bon déroulement de

²¹⁸ « Proposition d'un projet CIFRE sur le thème du non-recours/de la non-demande : raisons, conséquences politiques et institutionnelles, outils de mobilisation », Document interne, Direction de l'action sociale, Conseil Département du Val-de-Marne, avril 2013.

la thèse. Il n'était pas question dans ce projet initial d'endosser un rôle de formateur ou de médiateur auprès des agents de la collectivité. Pourtant, rétrospectivement ma présence au sein de la collectivité a contribué au processus que nous devons étudier. En effet, à la différence d'autres recherches en CIFRE, cette recherche ne s'inscrit pas dans une logique de recherche-action au sens où aucune visée d'amélioration de l'organisation locale des politiques d'accès aux droits sociaux ne doit découler de ce projet de thèse. Elle évite ainsi le rapport de subordination du doctorant vis-à-vis du financeur qui peut être prégnant dans les thèses en CIFRE²¹⁹. Dans notre cas la structure d'accueil n'a pas interféré dans les orientations prises par la recherche, cette dernière a été marquée par une grande liberté dans l'organisation du travail, le choix des axes de travail, et seuls quelques rendez-vous visaient à rendre compte du travail en cours, le plus souvent à mon initiative, ainsi que des échanges ponctuels entre le directeur de thèse et le directeur de l'action sociale.

Le fait que la thèse ait été réalisée en CIFRE en constitue une singularité, dans la mesure où j'ai contribué à l'institutionnalisation du non-recours, principalement involontairement, en tant que chercheur embarqué dans une administration. La corrélation entre développement de travaux scientifiques et politiques publiques a été mise en exergue tant dans le cadre de politiques sectorielles que d'organisation des administrations²²⁰. Le financement de recherches par les administrations a, dès les années 60, amplifié le lien entre sciences sociales et action publique soit pour observer des processus sociaux, soit pour observer l'utilisation faite par l'Etat des savoirs issus des sciences sociales. Dans l'ouvrage précité, les auteurs s'attachent à « décrire, modéliser et évaluer les contraintes, les fonctionnements et les résultats d'expériences dans lesquelles certains [chercheurs] ont pu être

²¹⁹ HELLEC, Florence, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques*, n°28 Presses de Science Po, 2014.

²²⁰ BEZES, Philippe, et al., *Op. Cit.*

impliqués *intuitu personae* »²²¹, c'est cette même perspective que nous allons adopter. Compte tenu de l'importance dans ce chapitre de l'incarnation de ce rôle, j'utiliserai la première personne du singulier, car il ne s'agit pas d'un *nous* abstrait et impersonnel, mais bien d'un *je* personnel, présent physiquement dans la collectivité, et participant à un collectif. En effet les conclusions auxquelles je vais aboutir amènent à considérer que le chercheur incarne son objet de recherche sur son terrain et qu'en cela il contribue à la diffusion de cet objet, notamment à travers le travail d'enquête (recueil des données par entretien ou observation participante, restitution des résultats).

A travers les différents rôles joués, selon les contextes d'intervention, le chercheur participe aux changements qu'il observe. Cette composante essentielle du processus d'institutionnalisation que j'ai pu observer constitue l'un des principaux enseignements de cette recherche, sans pour autant l'avoir anticipé dans l'élaboration du projet de recherche. Si je ne l'avais anticipé dans le projet initial de recherche c'est parce que j'imaginai une formalisation plus aboutie, dès 2014, et une connaissance plus homogène par les professionnels. Cette prénotion découlait du détail de la proposition de recherche, qui laissait entendre que l'appropriation de la thématique était plus aboutie, or elle restait circonscrite à l'équipe de direction. Finalement, les premiers constats de terrain et le fait qu'au moment où la thèse a commencé la collectivité ne soit qu'au démarrage de ce processus d'institutionnalisation a considérablement modifié l'angle adopté pour la recherche et également les fonctions connexes de la recherche au sein de la collectivité, et plus particulièrement de la DASo. Ainsi la formalisation du non-recours dans les documents cadres, constituait une première étape de l'institutionnalisation de la notion, nécessaire à son appropriation mais non suffisante. Cette appropriation a nécessité une médiation, à laquelle le chercheur embarqué a contribué par le recueil de données, la participation aux groupes de travail et la restitution des résultats.

²²¹ BEZES, Philippe, et al., *Op. Cit.*

C'est à ces trois niveaux que les apports de la recherche à l'institutionnalisation du non-recours peuvent être restitués.

3. Des entretiens et des temps collectifs de travail

Le premier rôle du chercheur est le recueil de données. En interrogeant les acteurs j'ai pu contribuer à la diffusion de la notion, voire à son explicitation.

Dans le cadre de cette recherche, le recueil de données a été réalisé auprès des cadres de direction ou de proximité du département, des structures partenaires, ou des travailleurs sociaux, principalement au cours d'entretiens semi-directifs individuels, mais aussi en participant à des temps collectifs de travail. Ensuite chaque direction a répondu à notre sollicitation en fonction de sa perception du sujet et donc du service ou de l'agent qui serait le plus pertinent. Il pouvait s'agir parfois du directeur, parfois d'un chef de service, parfois d'un chargé de mission. De même concernant les entretiens avec les partenaires extérieurs, puisque chaque partenaire sollicité pouvait désigner un interlocuteur pour me rencontrer. Ces orientations sont intéressantes car elles sont un premier indicateur de la façon dont la question du non-recours est perçue. Par exemple parmi les 17 communes ayant répondu favorablement à une demande d'entretien, ce sont principalement les directeurs de CCAS qui m'ont reçue, mais également deux élus, un directeur général adjoint, un directeur général de services et deux chefs de service. Cela peut laisser supposer que ces acteurs politiques accordent au sujet et à la demande qui vient du CD une dimension politique, toutes les personnes rencontrées étant des acteurs centraux dans les institutions, et en même temps une dimension technique, la majorité de mes interlocuteurs étant des cadres de l'administration.

Au cours des entretiens, bien que les questions n'abordent pas frontalement la question du non-recours, j'ai le plus souvent été amenée à expliciter la notion de non-recours, voire la typologie, à la demande des enquêtés. Le guide d'entretien était structuré en quatre thématiques : le public

accueilli, les dispositifs d'action sociale, l'organisation du travail et enfin l'accès aux droits et le non-recours. La méthodologie de recherche en elle-même, à travers les entretiens qualitatifs, constitue une maïeutique et amène les enquêtés à réfléchir à la question²²². La semi-directivité permet, à travers des questions larges d'amener l'interlocuteur à élaborer un raisonnement, à étayer son point de vue, voire parfois à réaliser qu'il a un point de vue sur la question. Le temps de l'entretien, consacré (entre 1 et 2,5 heures et selon les interlocuteurs) favorise cette maïeutique.

Cette étape permet également en tant que chercheur de repérer les degrés d'appropriation d'une notion, très variables d'un interlocuteur à un autre. En effet, j'ai observé également au cours des entretiens que la notion de non-recours est, au départ, faiblement diffusée en dehors de l'équipe de direction. Bien que les entretiens montrent que les professionnels sont concernés par le non-recours dans leurs activités quotidiennes, leur connaissance partielle du phénomène de non recours ne leur permet pas de relier les constats à la notion. Les constats établis par les professionnels le sont principalement en termes de « difficultés d'accès aux droits » et de « complexité administrative ». On observe ainsi que le problème de non-recours existe, que les professionnels de l'action sociale y sont effectivement confrontés dans leur pratique quotidienne, sans pour autant qu'il soit identifié et étiqueté comme tel. En effet, certaines situations quotidiennes qui impactent les professionnels ne sont pas identifiées comme étant des situations de non-recours, à l'instar de la non-réception qui occupe une place importante dans les discours et qui n'est pas identifiée comme étant du non-recours.

A travers la pratique de terrain (réalisation des entretiens, présence quotidienne au sein de la collectivité), la recherche permet d'effectuer ce lien

²²² BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, coll. Grands Repères Paris, 2010 ; BECKER Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, coll. Grands Repères 2002 ; KAUFMAN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, 1996.

entre l'observation concrète de situations de non-recours par les professionnels de l'action sociale et leur étiquetage ou labellisation comme situation de non-recours. Un premier niveau de médiation est ainsi effectué dans ces interactions d'entretien, qui participe à la diffusion du non-recours. Pour reprendre l'exemple de la non-réception, dès lors que les enquêtés apprennent que la notion de non-recours intègre la non-réception, cela fait écho à leurs difficultés quotidiennes et cela leur parle plus que le non-recours primaire qui renvoie à des publics non connus des services. Par ailleurs, selon que les enquêtés aient déjà entendu parler du non-recours, à travers les conférences organisées au sein de la collectivité en 2012 et 2013 ou à travers des articles parus dans les revues professionnelles, voire dans des médias grand public, les interactions vont varier. En effet, au cours des entretiens, certains enquêtés vont partager leurs connaissances de la question, en mobilisant la typologie du non-recours ou des facteurs explicatifs qu'ils connaissent. Du fait de l'organisation du recueil de données et de la réactivité variable des enquêtés, ce travail d'entretiens s'est étalé sur deux ans. Cette durée m'a permis de mettre en évidence la progressivité de la diffusion du non-recours. En effet, les différentes vagues d'entretiens ont révélé le passage d'une absence de point de vue à un point de vue sur la question et de la diffusion progressive de cette thématique, qui « parle » de plus en plus aux professionnels.

Ma participation à des temps collectifs de travail a aussi contribué à la diffusion de la thématique du non-recours. Sans l'avoir envisagé dans la première version du projet de recherche, l'observation participante a constitué une part importante du recueil de données. En effet dès les premières semaines de présence au sein de la DASo, j'ai été sollicitée pour participer à différentes réunions ou groupes de travail dont les thèmes concernaient directement ou non mon objet de recherche. En 2014 et 2015, ce sont principalement deux groupes de travail auxquels j'ai été associée régulièrement, l'un ayant été mis en place dans le cadre du Schéma portant sur l'expérimentation du bilan d'accès aux droits, l'autre était le comité de suivi d'une étude réalisée par l'Observatoire sur les profils et les parcours des allocataires du RSA. A partir de la fin de l'année 2015 et jusqu'à la fin de mon contrat CIFRE ce sont les ateliers sur le

thème de l'accès aux droits des PLIDS des territoires 1-3 et 7. Par ailleurs, tout au long de mon contrat au Conseil Départemental, j'ai été amenée à participer à certains comités de direction, à des réunions partenariales sur différentes thématiques (la prévention des expulsions locatives, l'accueil, la politique de la ville...). Enfin, j'ai accompagné des allocataires du RSA membres du groupe citoyen du territoire 2 qui souhaitent réaliser une étude sur la fracture numérique à élaborer une méthodologie et à réaliser le recueil de données. Cela m'a permis de participer aux réunions préparatoires régulières avec les animatrices du groupe avant chaque rencontre et à chaque rencontre.

Ma présence a eu pour effet d'amener les acteurs soit à envisager les sujets abordés lors de ces temps de travail sous l'angle du non-recours, ou à m'interroger sur ce que peut apporter cet angle spécifique. Ainsi sans que l'objet de ces différents temps de travail ne soit le non-recours, le fait que j'y sois présente a en quelque sorte mis à découvert la thématique. En effet, ces temps de réunion qui commencent systématiquement par un tour de table de présentation de chacun ont permis aux participants de m'identifier comme « la chercheuse qui travaille sur la question du non-recours ». Cette incarnation en différentes instances a contribué à véhiculer la notion de non-recours au sein de la collectivité et auprès des partenaires participants aux réunions. Par ailleurs, le choix d'être présente dans les locaux du Conseil Départemental quotidiennement a contribué à ce que je sois bien identifiée par les agents du Conseil Départemental, notamment en central. Ce choix, au départ lié à la contrainte de la distance avec mon université de rattachement, a participé à mon immersion au sein de la collectivité. Cela m'a permis d'observer l'évolution de la perception que les agents ont de ma mission et de mon rôle au sein de la Direction.

L'analyse des productions de la connaissance scientifique des thèses en CIFRE ont souligné que si certains enjeux sont propres aux recherches financées, en particulier l'autonomie de la recherche dans une situation de commande de la recherche, ils sont sinon majoritairement communs à toute recherche empirique et renvoient aux questions fondamentales de

l'engagement et de la distance par rapport au terrain de recherche²²³. Si certains usages qui ont été faits du travail de recherche par la Direction s'apparentent à une instrumentalisation de la recherche, je ne me positionne pas pour autant dans une logique de recherche-action, ce qui peut être le cas en CIFRE, dans la mesure où la visée opérationnelle de la production scientifique ne constituait pas un objectif de la thèse²²⁴. Par exemple, dans le cas de la thèse de Dulaurens, l'objectif d'amélioration, d'innovation était clairement assumé, la thèse étant à la fois une « recherche d'action » et une « action de recherche ».

Au cours des premiers mois, j'ai donc été principalement identifiée comme une stagiaire, dont « le mémoire portait sur le non-recours ». En effet, au démarrage de la recherche, j'étais davantage repérée en central par mon activité d'organisation de conférences, les entretiens ayant lieu principalement en sites déconcentrés. A ce moment-là ma mission était floue pour les agents de la direction malgré une présentation officielle au démarrage du contrat. J'étais perçue comme une stagiaire (ce qui était accentué par mon installation dans le bureau des stagiaires) qui rencontrait différentes personnes dans le cadre de son mémoire. Dulaurens souligne également cet effet de la CIFRE, d'être associé à un stagiaire, dans la mesure où le stage reste la référence la plus commune pour identifier « des étudiants observant l'institution pour quelques temps »²²⁵. Le changement d'étiquette n'aura lieu qu'à partir de septembre 2015 par ma participation au Pacte territorial d'insertion.

²²³ Voir à ce sujet les discussions du colloque de l'association des doctorants en CIFRE (ADCIFRE), « La recherche en funambule », Rennes, septembre 2015.

²²⁴ DULAURENS, Marlène, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*, n°41, Presses universitaires de Bordeaux, 2012.

²²⁵ DULAURENS, Marlène, *Ibid.*, p.11.

4. La participation observante du pacte territorial d'insertion

Le deuxième levier de diffusion de la thématique du non-recours a été la participation au Pacte territorial d'insertion, à partir de septembre 2015. Ce second terrain d'enquête, complémentaire des entretiens semi-directifs, a été facilité par mon identification au sein de la direction de l'action sociale du Département au cours de la première moitié de mon contrat. Cela m'a permis d'occuper un second rôle, celui d'appui à la mise en œuvre locale du PTI.

Nous avons indiqué dans le premier chapitre qu'à partir de 2015 le Pacte pour l'insertion et le développement est décliné à l'échelle des six territoires d'action sociale. Cette mise en œuvre locale va accélérer le processus de diffusion de la thématique, du fait que le non-recours constitue l'un des axes stratégiques du document et que l'accès aux droits est un objectif prioritaire sur trois des six territoires d'action sociale. Comme nous l'avons indiqué dans le précédent chapitre, le cabinet de conseil retenu dans le cadre d'un appel d'offres pour élaborer le PTI a réalisé un diagnostic des six territoires à partir de données sociodémographiques, en identifiant leurs points forts et leurs points faibles. Ce diagnostic a ensuite été présenté à chaque équipe territoriale (composée du RESOT, des Responsables d'EDS et leurs adjoints le cas échéant, du coordinateur insertion du territoire, de l'animateur local d'insertion). A l'issue du diagnostic une phase qualitative a été réalisée auprès des travailleurs sociaux et des cadres de proximité pour confirmer ou infirmer le diagnostic, au regard de leurs observations empiriques et leur connaissance des publics du territoire. Ainsi, dans chaque EDS le diagnostic et des axes de travail identifiés par le cabinet de conseil ont été présentés. A l'issue du diagnostic, sept problématiques avaient été proposées par le cabinet de conseil, et ont ensuite été priorisées par chaque EDS en concertation avec les équipes afin de n'en retenir que deux ou trois à l'échelle du territoire. Ces déclinaisons locales s'intitulent les pactes locaux pour l'insertion et le développement social (PLIDS).

Mon implication dans les déclinaisons locales du PTI démarre lorsque la Responsable sociale de territoire du territoire 7 (composé des communes d'Alfortville, Créteil, Villeneuve-Saint-Georges, Valenton, Boissy-Saint-Léger, Bonneuil-sur-Marne et Limeil-Brévannes)²²⁶ me contacte car elle souhaite intégrer la grille d'analyse du non-recours dans la déclinaison locale du PTI. Sur ce territoire deux axes ont été retenus à l'issue du diagnostic : l'accès aux droits et l'isolement social des publics en insertion. Pour piloter le pacte local pour l'insertion et le développement social, la responsable sociale de territoire a choisi de constituer un groupe projet composé de travailleurs sociaux, de cadres des EDS, du coordinateur insertion, de l'animateur local d'insertion. Elle a aussi ouvert ce groupe projet aux membres des « groupes citoyens », représentants les allocataires du RSA, afin que la participation citoyenne ne se limite pas au groupe de travail mais structure l'ensemble de la démarche.

Afin de proposer l'approche par le non-recours au groupe projet, la RESOT me demande d'intervenir au cours de la première réunion afin de présenter de ce qu'est le non-recours. Son objectif à travers cette première présentation est que le non-recours puisse constituer une façon d'appréhender l'accès aux droits, qui est le thème du premier axe. En d'autres termes, elle a pour intention que le groupe questionne le thème de l'accès aux droits à travers le prisme du non-recours.

Cette première présentation est courte, elle reprend les définitions, les typologies, les facteurs de non-recours et pose également quelques enjeux pour l'action sociale. Cette présentation fait l'objet de nombreux échanges et la notion « parle » aux professionnels. Il est alors décidé que cette intervention soit retravaillée avec deux assistantes sociales afin qu'elles puissent l'illustrer à partir de leur pratique professionnelle, à travers des exemples concrets de personnes en situation de non-recours, afin d'être présentée lors de la réunion

²²⁶ Voir l'annexe 4, cartographie des territoires d'action sociale.

de lancement du PLIDS programmée en janvier 2016, devant l'ensemble des partenaires invités à s'y impliquer.

Cette présentation auprès du groupe projet constitue sur le territoire 7 la première étape de l'adoption de la grille du non-recours pour appréhender l'accès aux droits sociaux. Cette focale va dès lors constituer le fil rouge de ce groupe de travail (nous reviendrons dans le chapitre 5 sur l'opérationnalisation qui en a été faite). En effet, les éléments de définition et de typologie seront par la suite repris pour structurer les échanges lors des groupes de travail. Cette présentation, s'appuie sur un canevas d'intervention commun aux membres de l'Odenore, réapproprié par chaque membre de l'équipe et adapté en fonction des demandes plus précises des acteurs qui sollicitent l'observatoire pour mieux comprendre le phénomène. La trame générale de la présentation rappelle donc l'historique de la thématique, présente les différentes typologies et facteurs explicatifs du non-recours, les principales statistiques connues. A partir de cette trame générale, des focales spécifiques peuvent être faites pour restituer des résultats d'enquêtes sectorielles, de recherches-actions sur certains dispositifs en particulier. Ces adaptations de la trame générale découlent des attentes énoncées par les acteurs (sur des besoins locaux repérés pour une catégorie de publics par exemple) et de leurs objectifs opérationnels (par exemple celui de développer une action dans le champ de l'accès aux soins).

J'ai ainsi été associée au groupe projet du PLIDS dès son démarrage puis tout au long du projet, y compris pour quelques séances après la fin de mon contrat. En effet, pour chaque groupe de travail organisé avec les partenaires, une réunion préparatoire réunissait le groupe projet afin de revenir sur les échanges de la réunion précédente et de préparer la suivante (objet, supports, modalités d'animation). Du fait de cette implication dans le groupe projet, j'ai été amenée à co-animer certains travaux en sous-groupe ou à réaliser des présentations complémentaires, en particulier sur des initiatives locales en matière de lutte contre le non-recours. Afin de limiter le biais dans l'observation des groupes de travail, j'ai privilégié en co-animation le rôle de rapporteur, afin de ne pas diriger les échanges. Cette observation participante

a ainsi été caractérisée par un investissement prolongé, avec des activités de participation uniquement, sans pour autant perdre de vue l'objectif de cette participation : celui d'observer l'action publique en train de se faire et non celui d'y contribuer volontairement. Ainsi la participation n'a jamais pris le pas sur l'observation qui restait ma motivation première pour participer à ces groupes de travail²²⁷.

À la suite de cette expérience, le RESOT du territoire 1-3 a également souhaité aborder l'axe « accès aux droits » du PTI de son territoire sous l'angle du non-recours. Cependant les modalités de travail ont été différentes : je n'ai pas été intégrée au groupe projet et donc au travail préparatoire de la conférence. Cela peut s'expliquer par la modalité de gestion de projets qui a été choisie par chacun des RESOT. Sur le territoire 1-3, le responsable social de territoire a choisi de circonscrire le groupe projet aux cadres pilotant les trois actions retenues pour le PLIDS. Le RESOT m'a informée de l'avancée de la préparation par le groupe pilote et de l'organisation envisagée pour les groupes de travail au cours d'un rendez-vous. Il m'a alors demandé d'intervenir pendant une dizaine de minutes lors de la conférence partenariale pour présenter ce qu'était le non-recours, son objectif étant que la notion soit reprise par le groupe de travail sur l'accès aux droits. Sur ce territoire, je n'ai pas été associée au groupe projet, ni aux temps de préparation des groupes de travail, au sein desquels j'avais le statut de simple participante. En effet sur ce territoire, ce n'est pas le RESOT qui a porté la démarche auprès des partenaires en expliquant ma présence, à la fois en tant que personne ressource et que chercheur, je l'ai portée moi-même dans le groupe projet en expliquant dès le démarrage des ateliers les raisons de ma présence.

Cette différence d'implication dans les groupes projet et dans les groupes de travail est corrélée à l'adoption et à la mise en application de la

²²⁷ SOULE, Bastien, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, vol.27, 2007.

grille d'analyse du non-recours dans ces ateliers, qui s'est traduite très différemment sur ces deux territoires malgré un point de départ commun. En effet, sans entrer dans les détails du contenu des groupes de travail qui se sont tenus à l'issue des conférences de lancement, que nous développerons dans le chapitre 5, il convient de revenir sur la contribution de cette participation à l'appropriation de la notion de non-recours par les participants à ces groupes de travail.

J'ai donc adopté deux postures différentes selon ce qui m'avait été proposé par les pilotes des PLIDS. Sur le territoire 7, j'ai poursuivi ma participation au groupe projet, et suis intervenue dès que l'on me le demandait dans la préparation des groupes de travail. En d'autres termes, je ne me suis pas tenue dans une position de retrait par rapport au groupe, ni dans une posture d'animation des échanges, mais à plusieurs reprises on m'a demandé de proposer des outils pour amener les participants aux groupes de travail à mobiliser la typologie explicative du non-recours, à présenter des exemples d'initiatives de prévention du non-recours inspirantes ou à contribuer à l'analyse des échanges. Cette forte implication a permis aux pilotes de l'atelier accès aux droits et plus largement au groupe projet, une appropriation progressive et accompagnée de la notion, à laquelle ils ont peu à peu fait référence par eux-mêmes, tant dans les instances préparatoires qu'au cours des groupes de travail. Sur le territoire 1-3, mon implication était plus limitée : une intervention d'une dizaine de minutes lors de la conférence de lancement puis la participation aux groupes de travail sans mission de préparation, ni d'accompagnement des pilotes. S'il était fait référence au non-recours lors des ateliers, l'appropriation de la notion est demeurée limitée, l'accès aux droits reste la référence. Un choix différent va être fait par les participants de l'atelier pour permettre aux professionnels du territoire, tant départementaux que partenariaux, de mieux connaître, comprendre et appréhender le non-recours : parmi les actions identifiées par les participants arrive en première place l'organisation d'une conférence sur le non-recours. De leur point de vue, la connaissance des facteurs de non-recours, des typologies, mais également d'exemples d'actions portées sur d'autres territoires constitue un préalable à

l'action contre le non-recours. Ici la recherche va être identifiée par les acteurs comme un préalable à toute intervention sur le non-recours. De ce fait, la conférence organisée constitue un préalable à l'élaboration des actions suivantes, et la connaissance du phénomène du non-recours constitue un objectif en tant que tel du PLIDS. Cette étape rejoint le troisième rôle du chercheur dans l'accompagnement au changement : la restitution des résultats.

5. La diffusion des résultats d'enquête

Les nombreux travaux sur la méthodologie d'enquête insistent sur ce moment singulier qu'est la restitution des résultats auprès des enquêtés. Pour certains auteurs comme Michel Crozier ou Erhard Friedberg la mise en discussion des résultats constitue une étape du travail scientifique et contribue à la production de ces résultats. Ainsi, dans l'analyse stratégique de portée par Crozier et Friedberg²²⁸, la restitution fait partie intégrante de cette « science procédurale » et n'est déconnectée ni du travail de terrain ni du travail d'analyse. Gilles Herreros synthétise cette approche : « la méthodologie [de l'analyse stratégique] est dite « clinique », elle suppose la rencontre avec les acteurs de l'ensemble étudié via des entretiens individuels d'abord, puis au moyen d'une « restitution » des analyses produites ensuite »²²⁹. Crozier et Friedberg insistent sur l'importance de la discussion des résultats avec les acteurs dans la conduite d'une analyse stratégique. La restitution est ainsi au cœur de l'analyse stratégique car elle constitue un lieu de réflexivité permettant d'approfondir les résultats²³⁰. En effet, selon eux, les réactions des acteurs à l'analyse constituent un matériau supplémentaire pour les chercheurs. Si nous n'avons pas pu, à l'instar de Crozier et Friedberg, organiser « des séances très approfondies de comptes rendus de résultats »²³¹ en groupes de travail

²²⁸ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977

²²⁹ HERREROS, Gilles, *Pour une sociologie d'intervention*, Erès, 2009, p.62

²³⁰ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *Op. Cit.*

²³¹ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *Op. Cit.*, p.411

restreints, la diffusion des résultats, par différents canaux, a néanmoins permis de recueillir ces réactions d'une part, de contribuer au changement d'autre part.

Le moment de la restitution des résultats tient autant le rôle de contre-don ou de contrepartie, qu'il permet de rendre visible et lisible une activité abstraite pour les enquêtés : la recherche. En effet, la fonction et la mission du chercheur et ses activités se distinguent de celles des autres professionnels²³² : une plus grande autonomie dans le travail, la non-soumission à certaines contraintes (horaires, entretien annuel), et une mission de recherche qui est inhabituelle au regard des missions administratives, sociales ou managériales de la Direction. Le moment de la restitution permet ainsi de rendre visibles les missions réalisées et leurs résultats. Ainsi, en 2015, à l'issue de la première année de recueil de données et afin de donner à voir à la direction les premiers résultats de la recherche, il est convenu la rédaction d'un rapport intermédiaire pour mettre en forme mes premières observations et préparer la deuxième partie du terrain. Ce rapport, remis à l'équipe de direction en octobre 2015 va constituer le préalable à deux initiatives. La première est la diffusion régulière via la lettre d'information de la direction de résultats d'enquête sur le non-recours à travers une rubrique intitulée « Actualités du non-recours » dont j'avais en charge la rédaction. La seconde est la restitution des principaux résultats lors du séminaire d'encadrement de la direction²³³.

La lettre d'information de la direction a été créée en septembre 2014, elle est au départ trimestrielle. Cette lettre d'information est utilisée pour mettre en lumière des initiatives portées par la DASo, présenter de nouveaux agents ou encore revenir sur des dispositifs d'action sociale. A partir de juin 2015 je suis sollicitée pour rédiger des articles sur le non-recours, et en rédigerai quatre, compte tenu de la fréquence de diffusion. Ils portent sur une présentation

²³² DULAURENS, Marlène, *Op.Cit.*

²³³ Les séminaires d'encadrement sont organisés par la direction deux à trois fois par an. Ils ont pour objectif de présenter à l'ensemble des cadres des projets propres à la direction ou communs à l'ensemble de la collectivité. Ils sont organisés en plénière le matin et en groupes de travail l'après-midi. Bien qu'il s'agisse de « séminaires » ces réunions restent très opérationnelles (plan de formation, budget départemental, étude sur les publics allocataires du RSA, prévention de la radicalisation...).

générale de la thématique et de mon travail à la DASo ; les actions « d'aller vers » partant des résultats de la mission d'un stagiaire ; le compte rendu des rencontres territoriales de la solidarité organisées en 2015 par le CNFPT d'Angers avec l'ODENORE sur la thématique du non-recours ; enfin la synthèse d'un rapport du comité d'évaluation des politiques publiques de l'assemblée nationale sur le non-recours auquel des chercheurs de l'ODENORE ont participé²³⁴. L'objectif de la direction à travers cette lettre d'information est d'animer la question du non-recours et d'assurer une veille sur cette thématique afin que les professionnels n'oublient pas cette problématique dans leur pratique quotidienne. Cette lettre devient mensuelle à partir de septembre 2016 et ne compte alors que deux articles par édition. A partir de ce moment-là et du fait de la fin de mon contrat, je ne rédigerai plus d'articles dans cette rubrique.

Pour la présentation en séminaire d'encadrement, j'ai choisi de présenter les différents types de non-recours perçus par les acteurs rencontrés jusqu'alors (responsables d'EDS et de CCAS), en mettant l'accent sur l'appropriation différenciée de la notion de non-recours. J'explicité également les facteurs identifiés, individuels et institutionnels, du non-recours et également les actions envisagées ou non par les acteurs rencontrés. Cette intervention m'a permis de traduire certaines observations en termes de non-recours, en particulier la prégnance de la non-réception dans le travail quotidien des équipes sans que ce phénomène ne soit perçu par les professionnels comme relevant du non-recours. En effet l'une des observations présentées est que la non-réception et la non-proposition ne sont pas « classées » dans le non-recours. C'est principalement cette activité de traduction qui a été appréciée par les participants à ce séminaire, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'éléments nouveaux puisque la restitution est une mise en mots, une analyse d'éléments empiriques qu'ils m'ont fournis, mais bien une mise en cohérence de différents

²³⁴ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale, « Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux », Présenté par Madame Gisèle Biémouret et Monsieur Jean-Louis Costes, 26 octobre 2016.

constats de leur pratique quotidienne et une traduction de ces constats à travers une grille d'analyse, celle du non-recours. Pour cette présentation, ma stratégie est de trouver des exemples qui parlent aux acteurs de terrain, auxquels je sais qu'ils sont sensibles du fait de la perception que j'ai pu en avoir au cours du recueil des données et d'insister sur la reconnaissance de leur expertise, et de leurs difficultés notamment dans l'organisation du travail. Ce dernier aspect se traduit en particulier par le parti-pris de préciser qu'il existe des « injonctions paradoxales » dans le fait de prendre en compte le non-recours dans un contexte d'augmentation des primo-demandes et de l'importance de la non-réception d'une part, de contraintes administratives et budgétaires qui impliquent un travail à moyens constants d'autre part.

Cette présentation sera suivie l'après-midi de quatre groupes de travail, autour de deux thématiques qui ont été sélectionnées par le directeur et son adjoint, à partir du rapport intermédiaire. Ces deux thématiques sont la non-proposition et les actions pour « aller-vers » les publics en situation de non-recours. Ces deux axes étaient développés dans le rapport intermédiaire, parmi d'autres, mais ils engagent davantage un changement de l'existant à travers de nouvelles pratiques professionnelles. Ce choix reflète l'enjeu pour la Direction d'amener ses cadres de proximité à réfléchir sur d'autres formes de non-recours que la seule non-connaissance déjà bien identifiée. Ainsi le rapport, en mettant en exergue d'autres formes de non-recours, alimente l'institutionnalisation progressive de la problématique dans ses différentes composantes, en fonction des enjeux de la Direction. L'exemple des thématiques de ces groupes de travail illustre le processus de réduction ou de focalisation opéré par les acteurs en fonction de leur niveau d'intervention et de leurs objectifs opérationnels. En effet, pour reprendre l'exemple de la non-proposition, elle n'est pas davantage développée dans ce rapport que les autres types de non-recours, mais elle constitue un non-recours produit par l'institution, du fait des pratiques des agents ou de l'organisation du travail. En cela, la collectivité a une prise directe sur des actions de prévention, contrairement aux types de non-recours qui impliquent un changement de l'offre publique ou un travail avec les

partenaires. De ce fait, la Direction peut prévenir ce non-recours produit par ses organisations ou les pratiques professionnelles de ses agents.

Cette journée de séminaire, à travers la présentation et le travail en ateliers, a permis d'affirmer le non-recours comme préoccupation commune pour l'ensemble des cadres, notamment parce qu'il recouvre une multiplicité de situations, permettant à chacun de s'appropriier tout ou partie de la thématique. A travers ce séminaire, qui s'inscrit dans une logique d'action délibérative, la DASo va essaimer une culture institutionnelle du non-recours, sur la base de laquelle l'administration peut amorcer un changement dans les pratiques professionnelles. Cet apprentissage culturel²³⁵ passe par la restitution auprès des acteurs de leurs propres témoignages. Cette restitution s'apparente à un processus de transcodage²³⁶, processus qui actualise la notion de traduction développée par Callon en 1986²³⁷, et l'ajuste pour rendre compte de processus socio-politiques, la notion initiale décrivant des processus sociotechniques. Selon Lascoumes « il n'existe aujourd'hui aucun projet d'action publique édifié sur un terrain vierge »²³⁸. Il définit alors le transcodage comme « l'ensemble [des] activités de regroupement et de transfert d'informations dans un code différent »²³⁹. Ainsi l'activité de restitution des résultats de la recherche constitue une activité de transcodage dans la mesure où elle regroupe et synthétise de l'information concernant les activités des acteurs eux-mêmes, pour la traduire dans un langage différent. Ici, la restitution de l'analyse des témoignages des acteurs et des observations dans un langage et des catégories différentes des leurs a favorisé l'appropriation de la thématique du non-recours. En effet, à travers ce processus de transcodage j'ai

²³⁵ SAINSAULIEU, Renaud, *L'identité au travail*, Presses de Science Po., Paris, 2014.

²³⁶ LASCOUMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CHEVALIER (dir.) PUF/CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, 1996.

²³⁷ CALLON, Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, 1986.

²³⁸ LASCOUMES, Pierre, *Op. Cit.*, p.334.

²³⁹ LASCOUMES, Pierre, *Ibid.*

procédé à une mise en adéquation des grilles d'analyse du non-recours aux constats et aux discours des professionnels du département. Ce transcodage a été facilité par le fait que les grilles d'analyse de l'Odenore découlent elles-mêmes de travaux empiriques auprès d'une diversité de publics et d'acteurs, dans de nombreuses organisations et à différentes échelles. Ma « plus-value » a ainsi été de raccrocher cette grille d'analyse à la réalité locale des acteurs, en particulier aux partenariats locaux et à l'organisation de l'action sociale dans le Val-de-Marne. En un mot et avant d'y revenir, la recherche permet de mettre en avant le coût social du non-recours sur les populations : une persistance des situations de pauvreté voire une dégradation des situations. Le fait de connaître ce que le non-recours produit concrètement permettra au politique de s'en saisir et alimentera les engagements de l'exécutif départemental pris lors des Etats généraux des solidarités en novembre 2016.

Cette présentation concourt à une administration de la preuve, d'une part de mon activité au sein de la direction, d'autre part de l'existence de ce phénomène et de la façon dont les acteurs y sont confrontés au quotidien. Au moment de cette présentation j'acquiesce un autre statut, que j'ai qualifié d'expert, dans la mesure où l'on fait désormais référence à cette présentation, et plus largement à mon travail, lorsque cette thématique est abordée. Avec le recul je peux affirmer que l'acquisition de ce statut et de cette légitimité a été favorisée par cette restitution. Tout d'abord elle a permis d'affirmer une indépendance de la recherche par rapport à la Direction, en démontrant que mon analyse porte également sur des choix pris par la direction, en particulier sur la réorganisation des services dans le cadre du Schéma. Ensuite, cette présentation a constitué une déconstruction des représentations et des perceptions du non-recours, plus précisément du fait que le non-recours ne se réduit pas au non-recours primaire²⁴⁰, et d'une certaine manière aux non-

²⁴⁰ Le non-recours primaire est défini par le fait qu'une personne éligible ne perçoit pas une prestation pour ne pas l'avoir demandée. Le non-recours primaire recouvre les non-recours par non-connaissance et par non-demande de la typologie de l'Odenore. Voir VAN OORSHOT, Wim, MATH, Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n°43, CNAF, 1996.

usagers des services, mais que la notion recouvre également un pan des difficultés auxquelles les professionnels de l'action sociale sont confrontés dans leur pratique quotidienne pour assurer l'effectivité de l'accès aux droits des usagers déjà connus et accompagnés par les services sociaux. Enfin, à l'issue de cette présentation, des responsables d'EDS me sollicitent pour intervenir auprès de leurs équipes, certains soulignant que cette approche permet de « redonner du sens » à une action sociale, qui selon eux en est de plus en plus dépourvue du fait des difficultés posées par les partenariats et la complexité des situations des usagers. Finalement une seule présentation de ce type sera réalisée.

Par ailleurs cette expertise apportée à la direction, dans des présentations ponctuelles et dans le travail quotidien, a permis d'intégrer ce travail aux projets portés par la collectivité. Les différentes modalités de restitution ont ainsi permis que la thématique du non-recours irrigue les projets et soit saisie par les cadres de proximité mais également développée dans les différents projets de la Direction. En effet, si la direction était acquise dès le départ, cette expertise a amplifié la prise en compte du non-recours et son intégration aux projets de la direction. Cette diffusion va permettre d'aller plus loin que les outils qui étaient prévus dans le Schéma d'action sociale de proximité en 2013 (en particulier le bilan d'accès aux droits et la base de connaissance) et va alimenter les réflexions autour du fonds social unique puis du nouveau dispositif insertion qui seront présentés dans le chapitre 7. Pour reprendre le terme du directeur de l'action sociale au moment de mon départ en avril 2017, mon travail a permis à l'administration et à l' élu, d'avoir un « point de vigilance permanent » sur le non-recours. Ce constat, si on le prend « pour argent comptant » renvoie aussi à un processus de socialisation par frottement qui permet à la thématique du non-recours de percoler du fait de la proximité entre activités de recherche et instance de pilotage de l'action sociale départementale. Cette appropriation ne repose pas uniquement sur cette présence mais également sur la diffusion concomitante de cette thématique par d'autres chercheurs dans les revues professionnelles (les *Actualités sociales hebdomadaires* (ASH), *Travail social actualités* (TSA), *la Gazette des*
154/363

communes...), des formations ou des colloques organisés par les organismes de formation et notamment le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale). Tous ces éléments qui confortent la collectivité dans l'appropriation de cette thématique. De nouveau, la notion de socialisation par frottement permet de rendre compte d'ajustements qui s'opèrent sur un temps long, par la coexistence dans un même lieu d'acteurs aux logiques et aux activités différentes.

6. Les effets de la recherche embarquée

La socialisation à l'œuvre par l'intervention du chercheur met ici en exergue deux facteurs essentiels de l'appropriation : la durée et la répétition. En effet, une présentation ponctuelle, si elle peut amorcer un processus de réflexion est une condition nécessaire mais pas suffisante à l'institutionnalisation du problème. En d'autres termes avant que la question du non-recours ne soit saisie il aura fallu de nombreuses présentations, en réunions, en séminaires, en groupes de travail. Cela illustre le fait que la « socialisation par frottement » ne soit pas un processus ponctuel mais bien une démarche au long cours. Ce constat limite l'impact supposé des interventions ponctuelles pour initier des changements. A contrario il permet de souligner une nouvelle fonction de la recherche embarquée, qui dépasse les objectifs qui lui sont assignés, qui est une fonction transformatrice. Cette fonction transformatrice doit être mise en lien avec l'objet de la recherche et son terrain. Le temps et la répétition apparaissent ainsi comme deux facteurs majeurs d'une institutionnalisation du non-recours, en permettant une diffusion plus large, ne faisant pas reposer l'appropriation du non-recours sur des sensibilités individuelles. Cette appropriation conduit à une adaptation du cadre d'analyse aux enjeux propres à l'institution dont peut découler une reprise partielle des conclusions issues de la recherche.

La mise à disposition de cette grille d'analyse a permis d'étiqueter les difficultés liées aux délais de traitement des dossiers ou aux suspensions de droits comme étant du non-recours, ce qui n'était pas le cas avant cette mise à

disposition. Plus précisément, avant que nous ne procédions à cette restitution du rapport intermédiaire d'enquête, lorsque les acteurs développaient des exemples relatifs à la non-réception, ils les catégorisaient comme des difficultés d'accès aux droits autres que le non-recours. D'abord en entretiens lorsque les thématiques de ruptures de droits ou de délais de traitement étaient abordés, ensuite au cours de différentes présentations ou participations aux groupes de travail, cette difficulté à classer la non-réception comme étant du non-recours était abordée. L'exemple ci-dessous, issu d'un échange autour d'une action mise en place sur l'un des territoires illustre ce propos. Deux cadres échangent à propos des profils des publics qui se sont présentés au forum pour l'accès aux droits, action organisée sur ce territoire dans le cadre du PTI :

« Cadre 1 : - Ça veut dire que le public que vous avez eu c'est plus du public qui est en défaut de droits que du public qui ne recourt pas à leurs droits, c'est ça que j'entends moi... (...) »

Cadre 2 : -Si, ils sont en non-recours par blocage ... le non-recours par blocage, le fameux truc que j'ai appris le non-recours par blocage des administrations pour faire valoir leurs droits. C'est exactement cette partie-là. »²⁴¹

Dans notre travail de mise à distance du rôle que nous avons joué dans ce processus de diffusion du non-recours, nous avons opéré une analogie entre notre position de « médiateur » ou « traducteur » et la notion de « cadrage » reprise au sociologue américain Erving Goffman dans l'analyse de l'action collective. Ainsi, selon Daniel Céfaï, « les opérations de cadrage consistent à mettre en œuvre des « schèmes d'interprétation » pour « localiser, percevoir, identifier et étiqueter » des événements et des situations, en vue d'organiser l'expérience et d'orienter l'action. »²⁴². Ce cadrage par le non-recours a notamment été rendu possible par la mise à disposition d'un cadre de perception et de catégorisation, permettant aux acteurs de convertir les

²⁴¹ Réunion n°27, 9 novembre 2017.

²⁴² CEFAÏ, Daniel, 2001, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes. », in, CEFAÏ, Daniel, TROM, Danny, (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001, p.52.

problèmes rencontrés dans leur pratique professionnelle : les troubles rencontrés sont progressivement convertibles en problèmes partagés²⁴³. Ainsi le caractère commun de problèmes rencontrés individuellement favorise l'adoption du cadre et la publicisation des problèmes. Ce cadrage a fait écho aux différents acteurs car il permet de mettre en visibilité le non-accès aux droits, de relever les insuffisances des politiques déjà menées, et entre également en résonance avec les pratiques professionnelles des acteurs²⁴⁴. La mise à disposition du cadre, grâce à la recherche, permet ainsi de donner de l'intelligibilité et du sens aux contraintes et aux difficultés qui se posent dans la mise en œuvre de l'action sociale locale au quotidien.

La *frame analysis* insiste également sur le fait que l'action soit située, si bien qu'un cadre n'est pas transposable sans procéder à des ajustements. On observe ainsi dans le Val-de-Marne le besoin de rattacher le non-recours aux réalités locales et en particulier aux spécificités des partenariats locaux, pour que la notion soit plus explicite. Cette action est également située dans le temps : en l'occurrence dans notre situation, la grammaire du non-recours n'est pas une grammaire produite *in situ* mais différents éléments de contexte contribuaient à ce qu'elle soit saisie à ce moment-là : un contexte social d'augmentation de la demande des populations en matière d'aide et de droits sociaux ; un contexte institutionnel de repli des partenaires sur eux-mêmes ; un contexte budgétaire contraint voire restreint, qui implique de faire différemment, de revoir les modalités d'action et de partenariat. Dans le travail de restitution des résultats, cet effort de contextualisation, de mise en lien de la grille d'analyse du non-recours aux réalités locales a favorisé cette appropriation. Ainsi, la proximité au quotidien constitue un élément déterminant de la prise en compte de la thématique pour accompagner le changement dans l'institution. L'alternance entre une diffusion du quotidien,

²⁴³ TROM, Danny, 2001 « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs » in, CEFAÏ, Daniel, TROM, Danny, (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001 pp.99-134.

²⁴⁴ CEFAÏ, Daniel, *Op. Cit.*

par la présence et les activités de recherche, et des restitutions plus ponctuelles mais structurées ont permis que les résultats de la recherche alimentent un processus de changement déjà amorcé, apparentant ainsi la démarche à l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg. Dans cette logique, la connaissance est en effet utilisée dans une logique réflexive, en faisant « le pari sur les réactions des hommes, sur l'état de leurs capacités individuelles et collectives actuelles et sur les possibilités de développement de ces capacités »²⁴⁵. Cette posture admet également les limites de l'intervention du sociologue qui ne peut anticiper l'ensemble des réactions des enquêtés et des changements que la connaissance peut produire.

Nous avons souligné tout au long de ce chapitre les différents moyens par lesquels le sociologue embarqué contribue à la diffusion de son objet de recherche et dans notre cas à son institutionnalisation. En effet, l'institutionnalisation du non-recours a été favorisée par trois aspects de la CIFRE : tout d'abord, le fait que la DASo propose un contrat de thèse indique son intérêt public pour la question ; ensuite le recueil des données a permis d'échanger sur la thématique et contribuer à sa diffusion ; enfin par la publicisation effectuée dans ce cadre (par le biais des présentations en séminaires, conférences, groupes de travail, et celui des articles rédigés dans la lettre d'information). Cette mise à disposition a favorisé l'appropriation du non-recours, du fait d'un processus de socialisation par frottement, et a fonctionné comme un cadrage de l'accès aux droits par le non-recours. Ce cadrage par le non-recours a notamment été rendu possible par la mise à disposition de la grille d'analyse du non-recours qui constitue un cadre de perception et de catégorisation, permettant aux acteurs de convertir les problèmes rencontrés dans leur pratique professionnelle. Il a fait écho aux différents acteurs car il a permis de mettre en visibilité le non-accès aux droits,

²⁴⁵ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Ehrard, *Op. Cit.*, p.417

de relever les insuffisances des politiques déjà menées, et parce qu'il entre également en résonance avec les pratiques professionnelles des acteurs. Ainsi, le non-recours constitue-t-il un cadrage spécifique des problèmes d'accès aux droits sociaux, permettant de justifier l'impulsion de différents changements dans les politiques sociales locales et de réinvestir la question de l'accès aux droits sous un nouvel angle. Cet investissement permet de réaffirmer une volonté politique en faveur des droits sociaux, historiquement portée par l'exécutif départemental.

Cette implication a contribué à l'institutionnalisation du non-recours comme préoccupation départementale, et en cela mon rôle a été celui d'une maïeuticienne qui aide à la définition mais sans intervenir dans la décision. En effet cette contribution est restée sous le contrôle de l'institution au sens elle a été utilisée à différents moments par ses acteurs, à travers des demandes d'intervention précises. Outre la prise en compte de cette thématique par les services de la Direction de l'action sociale, ce travail a également contribué à ce que cette thématique percole jusqu'au niveau de l'exécutif départemental. En effet, cette opération de transcodage a permis de passer d'une grille d'analyse perçue comme abstraite au concret de la vie des citoyens. Ainsi, le Conseil Départemental a su s'appuyer sur les financements possibles de la recherche appliquée (en l'occurrence la convention industrielle de formation par la recherche) pour s'attacher les services d'un « passeur » ou d'un « traducteur », entre la collectivité et les « réseaux de sciences sociales », au sens d'une production scientifique²⁴⁶.

Enfin, nous avons pu observer que l'appropriation de la notion de non-recours n'a pas conduit à une définition propre au Conseil Départemental, mais que la clarification du périmètre du non-recours s'est opérée par son opérationnalisation. Si cette appropriation n'a pas conduit à une définition précise du non-recours comme objet d'action publique par la collectivité, elle a néanmoins permis de faire le pont entre la formalisation qui en avait été faite

²⁴⁶ BEZES, Philippe, et *al.*, *Op. Cit.*

dans les documents cadres et la mise en œuvre des actions, notamment en explicitant en quoi ces projets pouvaient constituer des leviers de lutte contre le non-recours.

Les chapitres suivants traitent plus particulièrement de l'usage du non-recours comme levier de transformation de l'aide et l'action sociale locales. Ils vont permettre d'observer que la prise en compte du non-recours par l'institution entraîne des mesures qui sont prises soit par l'administration centrale, soit par les cadres des territoires. Dans un premier temps deux documents directeurs vont constituer le socle de cette intervention sur le non-recours : le Schéma et le Pacte territorial d'insertion. Le premier va définir dans une logique verticale une organisation de service et des outils pour prévenir le non-recours. Ses objectifs vont alors être communs à l'ensemble des 20 EDS. Le second va impulser, dans une logique horizontale, une dynamique et une méthodologie (le mode projet) pour atteindre des objectifs définis à l'échelle des 6 territoires d'action sociale. Ce deuxième document est coordonné à l'échelle du département, à travers une instance départementale qui permet de mettre en commun les informations et les avancées et de définir des engagements. Dans un deuxième temps, le département prolonge son intervention pour prévenir le non-recours à travers deux nouveaux dispositifs : le nouveau dispositif insertion et le fonds unique de solidarité. Ces dispositifs, qui ont été mis en œuvre à l'issue du travail de recueil de données, constituent le prolongement de la dynamique dont nous allons rendre compte maintenant.

CHAPITRE 4 - L'USAGE DE LA QUESTION DU NON-RECOURS DANS LA CONDUITE DU CHANGEMENT PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

En 2013, le Conseil Départemental adopte son Schéma d'action sociale de proximité. Comme nous l'avons rappelé dans le chapitre 2, le Schéma est l'un des premiers documents stratégiques qui formalisent l'opérationnalisation du non-recours par l'administration centrale. Il affirme en particulier le rôle de « bouclier social » des services sociaux²⁴⁷, c'est-à-dire « une politique de garantie et de défense de l'accès aux droits »²⁴⁸. Cette première orientation se traduit par un renforcement de la mission d'accueil et d'accès aux droits et une réorganisation des espaces départementaux des solidarités (EDS) pour améliorer les délais. Elle vise aussi à développer des formations et des outils pour conforter les professionnels dans l'exercice de leurs missions. Ce Schéma concerne uniquement les services départementaux et plus spécifiquement les vingt EDS. Rappelons que l'organisation des EDS en 2013 était alors celle en œuvre depuis le début des années 2000, période au cours de laquelle les Circonscriptions d'action sanitaire et sociale (CASS) avaient été divisées en deux pôles (accueil et accompagnement). Cette réorganisation des services faisait suite au constat d'une augmentation des demandes et d'une incapacité des services à y répondre efficacement dans leur organisation antérieure²⁴⁹. Au moment de l'élaboration du Schéma, comme nous avons pu le détailler dans le chapitre 2, les constats sont identiques à ceux formulés au début des années 2000 : la paupérisation des citoyens et l'augmentation de la demande que les services ne parviennent plus à absorber. En effet, les délais d'attente pour l'obtention d'un rendez-vous avec un travailleur social hors permanences d'urgence pouvaient atteindre six semaines dans certains EDS. Dans

²⁴⁷ Voir chapitre 2, section 2.1.

²⁴⁸ Schéma Départemental d'Action Sociale de Proximité, 2013, p.29.

²⁴⁹ Comme cela a été développé dans le chapitre 2, une étude a été commandée à un prestataire extérieur pour envisager la réorganisation des services.

l'ensemble de ces espaces départementaux on distingue les permanences d'accueil pour les usagers qui n'ont pas de référent (qui ne sont pas suivis par le pôle accompagnement) et les permanences d'urgence qui concernent tous les usagers mais pour des motifs précis : rupture alimentaire, rupture d'hébergement, violences intrafamiliales. Les personnes suivies par le pôle accompagnement peuvent être reçues hors permanence, sur rendez-vous avec leur référent social. Ces délais d'attente ont pour conséquence une recrudescence de rendez-vous non-honorés, une saturation des permanences d'urgence, et présentaient donc des risques de non-recours pour les personnes ne réitérant pas leur demande et de dégradation de leur situation sociale.

Si les constats initiaux sont les mêmes en 2001 et en 2013, les hypothèses d'intervention pour régler ces difficultés vont en revanche évoluer. Le Schéma va fixer trois objectifs aux services sociaux départementaux : faciliter l'accueil des primo-demandeurs (« le public qu'on ne connaît pas ») ; garantir une meilleure réactivité des services ; adapter les missions à une demande sociale qui porte moins sur l'accompagnement que sur l'accès aux droits. Pour répondre à ces objectifs, le Schéma prévoit une réorganisation des services et le développement d'outils visant à faciliter l'exercice des missions des agents des EDS.

La mise en œuvre du Schéma à partir de 2014 va cependant donner lieu à des résistances de la part des agents des EDS. Mais en décomposant le Schéma et en distinguant les dimensions touchant à la réorganisation des services de celles concernant les outils, on observe que les réactions des agents sont assez diversifiées et nuancées. Afin de rendre compte de cette mise en œuvre, nous mobilisons une grille d'analyse sur la conduite du changement dans les organisations, et les réactions que le changement peut générer.

1. Présentation de la grille d'analyse des réactions au changement

Notre matériau ne permet pas d'appréhender les facteurs et les formes individuelles de résistance au changement, mais davantage ses formes

collectives. Cela s'explique par le fait que la mise en œuvre du Schéma constituait initialement le contexte de notre recherche mais pas un objet de recherche en tant que tel. De ce fait le choix de nos enquêtés et notre grille d'entretien n'abordaient pas le Schéma sous cet angle. Le fait de ne pas avoir systématisé le questionnement sur la résistance ni diversifié le recueil des points de vue sur cet aspect ne permet pas d'adopter une grille d'analyse individualisant les réactions au changement. En revanche, observations et entretiens permettent de comprendre dans une approche collective les dimensions du changement qui ont suscité des réactions, positives ou négatives, parmi les équipes des EDS.

Sur le plan scientifique, la résistance au changement est mise en exergue depuis longtemps dans la littérature, tant académique que managériale. En effet, depuis les premiers travaux mentionnant la résistance au changement en 1948²⁵⁰, la notion bénéficie d'une abondante littérature produite par des approches individuelles mais aussi collectives ou organisationnelles. Nous n'avons pas besoin d'un état de la littérature complet. En revanche il est important ici de retenir que des travaux plus récents sur la conduite du changement proposent de nuancer la notion de résistance pour lui privilégier celle de réaction²⁵¹, en mettant en exergue les causes²⁵² ou facteurs²⁵³ du changement, et les formes²⁵⁴ de la résistance. En particulier, l'approche par la conduite du changement permet de mettre en lien les stratégies de changement adoptées par les organisations et les réactions des agents, ou destinataires²⁵⁵ du

²⁵⁰ COCH Lester, FRENCH John, « Overcoming resistance to change », *Human Relations*, vol. 1, n° 4, 1948.

²⁵¹ BAREIL, Céline, « Démystifier la résistance au changement : questions, constats et implications sur l'expérience du changement », *Télescope*, 2008/3.

²⁵² BAREIL, Céline, « La résistance au changement : synthèse et critique des écrits », Cahier du Centre d'études en transformation des organisations-HEC Montréal, n°04-10, Montréal, 2004.

²⁵³ SOPARNOT, Richard, « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/4, pp. 23-43.

²⁵⁴ BAREIL, Céline, « Démystifier la résistance au changement : questions, constats et implications sur l'expérience du changement », *Télescope*, 2008/3

²⁵⁵ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*

changement ; les réactions pouvant infléchir une stratégie et réciproquement. Nous parlerons ici de « destinataires » pour désigner les agents concernés par le changement, et non les destinataires de la politique publique.

Le choix des travaux de Bareil et Soparnot comme références principales pour élaborer notre grille d'analyse s'explique par la profusion de travaux sur le changement dans les organisations. La sélection des textes se heurte en effet à la richesse de la littérature. Retenir ces auteurs en particulier n'écarte pas, loin s'en faut, les apports des travaux conduits depuis des années. Ces auteurs, psychologue des organisations et du travail à Montréal pour l'une, professeur des universités en science de gestion pour l'autre, proposent en effet une vaste synthèse, leur regard porte aussi sur les organisations politiques ce qui favorise une transcription de leur grille sur notre terrain d'étude.

La synthèse proposée par Céline Bareil met en évidence différentes causes des réactions des destinataires du changement qui peuvent se situer du côté de l'individu, du collectif de travail ou de l'organisation. Ainsi si certains agents sont plus ou moins enclins au changement, et ce quelle que soit la nature de ce dernier, l'auteure souligne que le contenu du changement ou la qualité de sa mise en œuvre sont à même de générer des réactions de la part des agents et en particulier des résistances²⁵⁶. Richard Soparnot identifie, quant à lui, six facteurs de résistance²⁵⁷ :

- L'anxiété produite par le projet de changement (résistance psychologique). Le projet agit comme un stresser, en déstabilisant ce qui était jusqu'alors connu et maîtrisé.
- La relation entre l'individu et l'organisation (résistance identitaire). Elle s'appuie sur l'importance que constitue le travail et l'appartenance à l'organisation dans l'identité sociale et professionnelle de l'individu. Si le changement altère la relation de l'individu à l'organisation, notamment par

²⁵⁶ BAREIL, Céline, *Ibid.*

²⁵⁷ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*

le mode de faire retenu (absence de concertation, sentiment de trahison), il peut provoquer cette résistance identitaire.

- Les jeux de pouvoir, c'est-à-dire que les destinataires ne sont pas des objets du changement mais des acteurs, qui peuvent « l'infléchir et l'orienter dans un sens qui leur [soit] plus favorable »²⁵⁸.
- L'influence du groupe (résistance collective). Le collectif de travail, en tant que groupe, fonctionne selon des règles qui sont intériorisées. Si le changement bouscule ou remet en cause ces règles, normes, ou rites, il suscitera cette forme de résistance.
- La culture d'entreprise (résistance culturelle) c'est-à-dire le système de valeurs qui constitue l'identité collective des agents de l'organisation, qui là encore sont intériorisées. « La culture tend donc à conditionner et homogénéiser les attitudes et les comportements des acteurs en forgeant leurs représentations, c'est-à-dire la manière dont ils signifient les situations et les actions. »²⁵⁹. Le changement peut alors porter des valeurs opposées. Dans notre cas d'étude, la culture professionnelle des travailleurs sociaux est structurante, et complète la culture de l'organisation.
- La connaissance et les compétences des individus (résistance cognitive), lorsque le changement implique « de faire un apprentissage de techniques et de méthodes nouvelles »²⁶⁰. Les capacités nouvelles requises par le changement ne peuvent se décréter et nécessitent des dispositifs de formation, d'accompagnement et un temps d'appropriation incompressible.

S'appuyant sur les travaux de James March²⁶¹ et Andrew Pettigrew²⁶², Soparnot souligne que le changement doit être analysé en tant que contexte (à la fois l'environnement et l'organisation dans lesquels le changement s'inscrit),

²⁵⁸ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*, p.28.

²⁵⁹ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*, p.29.

²⁶⁰ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*, p.29.

²⁶¹ MARCH, James G., *Décisions et organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1981.

²⁶² PETTIGREW, Andrew M., *The awakening giant*, Oxford, England, 1985 ; « Context and Action in the Transformation of the Firm », *Journal of management studies*, Vol. 14, 1987.

contenu et processus. Ces trois composantes du changement interagissent et vont s'influencer réciproquement, ce qui va modeler le changement au sein de l'organisation. Ces trois composantes vont également être impactées par la stratégie de conduite du changement retenue par les porteurs. Il distingue, parmi les travaux antérieurs sur les processus de changement organisationnel²⁶³, une typologie de cinq stratégies « génériques » :

- La stratégie hiérarchique, le changement est y imposé et planifié par la direction. Selon cette stratégie « les acteurs destinataires (...) ne sont ni consultés, ni incités »²⁶⁴. Ici la conduite du changement se résume à la définition des étapes à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par le projet.
- La stratégie de développement organisationnel, à travers laquelle la direction se focalise sur l'appropriation par les agents et leur implication dans le processus. Cela se traduit par des mesures de concertation, d'information et d'accompagnement des destinataires, dans l'hypothèse que ces mesures favoriseront la participation des équipes au processus de changement.
- La stratégie politique, à travers laquelle la direction va tenter de faire converger les intérêts divergents des acteurs et les finalités du projet, « en mettant en évidence les avantages que le changement procure aux individus et en en atténuant les inconvénients »²⁶⁵. Cela se traduit principalement par une activité de négociation entre la direction et les destinataires.
- La stratégie historique, part du principe que tout changement est le produit de l'histoire de l'organisation, dans une logique incrémentale. Ainsi aucun changement n'est radical, mais s'opère par rapport au modèle antérieur en

²⁶³ Voir en particulier, CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard., *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, 1977 ; PICHAULT François., *Gestion du changement, théories et pratiques*, De Boeck Université, 2009 ; SOPARNOT Richard, *Management des entreprises, stratégie, structure et organisation*, Dunod, Collection Gestion Sup., 2009 ; VAS Alain, « Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : une approche multiparadigmatique », *Management International*, vol. 9, n°2, 2005.

²⁶⁴ SOPARNOT, Richard, 2013, *Op. Cit.*, p.31.

²⁶⁵ SOPARNOT, Richard, *Ibid.*, p.32.

l'ajustant, le plus souvent de façon marginale ou partielle. Comme tout changement est le fruit d'une continuité, cette stratégie associe les agents au processus de changement, « le changement se construit progressivement par des processus d'adaptations locales et d'appropriations individuelles et collectives »²⁶⁶.

- La stratégie symbolique pour laquelle la production du sens est déterminante dans la conduite du changement, car « la signification que les acteurs donnent au projet conditionne leur interprétation et leur engagement »²⁶⁷. Cette activité principale de la stratégie symbolique va être portée par un leader pour susciter l'adhésion et mobiliser les destinataires.

Cette grille d'analyse est idéale-typique. Dans les processus réels de changement les réactions des agents découlent de différents facteurs, intervenant synchroniquement ou à différents moments du processus de changement, et les stratégies de changement se définissent *in itinere* à travers des processus de réajustement en fonction des réactions observées. Pour rendre compte de ce processus, notre hypothèse principale est que dans un changement organisationnel de l'ampleur du Schéma, il y a différents sous-changements qui vont impacter des missions, des organisations, des outils différents. De ce fait, chaque sous-changement provoque des réactions différentes de la part des agents, réactions qui peuvent être positives (adhésion, discussion, négociation...) ou négatives (hostilité, résistance, rejet...), et les réactions de résistance vont se différencier selon leurs facteurs. Enfin, les stratégies de changement appliquées par la direction induisent une atténuation ou une amplification des réactions des agents, et ces dernières vont impacter le résultat du changement, son succès ou son échec, sa poursuite ou son abandon.

Plusieurs dimensions du Schéma ont fait l'objet de réactions de la part des agents des EDS. Nous retenons dans ce chapitre les trois dimensions du Schéma les plus en lien avec la lutte contre le non-recours, qui ont fait l'objet

²⁶⁶ SOPARNOT, Richard. *Ibid.*, p.33.

²⁶⁷ SOPARNOT, Richard p.33.

de stratégies de changement différenciées et de réactions différentes de la part des agents.

2. Le schéma d'action sociale de proximité : une réorganisation des services

Le changement majeur qu'apporte le Schéma est la réorganisation des EDS. Si la finalité du changement était claire pour la direction, la stratégie de changement adoptée et le *modus operandi* ont en partie occulté les finalités du changement. La réorganisation des services a ainsi catalysé les oppositions des agents qui se sont concrétisées par une résistance active au changement.

2.1. La finalité de la réorganisation

Avec l'organisation « CASS 2000 » les circonscriptions d'action sanitaire et sociale avaient été divisées en deux pôles (accueil et accompagnement) et les travailleurs sociaux répartis dans chacun des deux. Le Schéma propose leur suppression et l'organisation en trois séquences ; chaque travailleur social étant appelé à intervenir successivement dans l'accueil, le suivi et l'accompagnement. L'objectif de cette organisation par séquences est d'améliorer la réactivité des services en rééquilibrant les charges de travail, en fixant l'objectif que tout nouvel usager soit reçu dans un délai de 48 heures, il est aussi de faciliter la continuité de la prise en charge avec un seul travailleur social référent. En effet, dans l'organisation antérieure le changement de « pôle » faisait l'objet d'un passage des travailleurs sociaux du pôle accueil vers ceux du pôle accompagnement. L'idée de cette réorganisation est d'attribuer à tout usager un référent social, supposant ainsi que ce suivi par un seul référent permette de prévenir les ruptures dans les parcours de droits et ne génèrent ainsi plus de situations d'urgence.

Cette hypothèse d'intervention s'appuie sur le postulat selon lequel le non-recours concerne souvent principalement les usagers non connus des services sociaux, ce qui est l'effet de la prise en compte de la non-connaissance. De ce fait, pour faciliter l'accès aux droits, limiter le renoncement aux

démarches, il apparaît nécessaire de recevoir rapidement les demandes. En effet l'une des explications du non-recours est que les délais d'obtention d'un rendez-vous avec une assistante sociale entraînent des abandons et des rendez-vous non-honorés, les usagers cherchant une alternative pour résoudre leur difficulté dans de meilleurs délais. Dans certains EDS le taux de rendez-vous non-honorés atteint le tiers de l'ensemble des rendez-vous. Cette hypothèse d'intervention s'appuie également sur le constat des délais d'ouverture de droits ; la réception d'un usager par les services sociaux départementaux ne constituant qu'un préalable à l'ouverture des droits. La réactivité du Conseil Départemental apparaît ainsi comme une condition nécessaire pour accéder aux droits mais pas suffisante pour en garantir l'effectivité²⁶⁸, cette dernière dépend des suites qui vont être données au rendez-vous et des délais de traitement des autres institutions. La deuxième explication du non-recours est liée au délai imputable aux services sociaux départementaux qui peut entraîner une dégradation de la situation sociale de l'utilisateur et par conséquent une prise en charge par la suite plus lourde ; les deux conséquences les plus identifiées étant l'endettement et la rupture de logement ou d'hébergement.

Cependant, la réorganisation des services, va porter principalement sur la gestion des flux de publics qui s'adressent aux services sociaux départementaux, en particulier les primo-demandeurs, et occulter ceux qui ne viennent pas. En effet l'augmentation du volume de publics implique pour le département de revoir les modalités d'accueil et de réaménager l'offre de services proposée par le service social départemental. Le fait générateur de cette réorganisation des services est le constat d'une augmentation des demandes s'adressant aux services sociaux et la nécessaire gestion des flux de publics qui en découle. Ce constat a pu être objectivé par les données d'activité recueillies dans le logiciel de suivi de l'activité d'accueil des EDS (Web Accueil). Si cet outil a été mis en place pour gérer l'activité des EDS et enregistrer les usagers, un usage secondaire de l'outil est le pilotage de

²⁶⁸ CHAUVIERE, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation du social*, La Découverte, Paris, 2010, p.118.

l'activité des EDS. Ainsi la mise en œuvre du Schéma a pu être pilotée en mesurant les délais de réception des primo-demandeurs et l'amélioration de ces délais. En supprimant les pôles, l'ensemble des assistantes sociales seraient amenées à assurer les permanences d'accueil, favorisant un rééquilibrage des charges de travail. L'augmentation des demandes et la saturation des services exprimées par les équipes et reflétées par les délais d'obtention de rendez-vous occultent en 2014 pour les équipes des EDS la possibilité que des populations leur échappent. En effet, étant données les difficultés rencontrées par les équipes pour gérer les flux et les files actives, comment envisager la possibilité que des ménages ne fassent pas valoir leurs droits ?

Ainsi, la prévention du non-recours constitue l'une des finalités du Schéma, tel que cela a été formalisé dans le document cadre. Pourtant dans la stratégie de mise en œuvre cette finalité est écartée par la dimension organisationnelle du Schéma, et ce motif de changement ne sera pas mis en avant dans l'argumentation de la direction ; la réduction des délais constitue le mode opératoire privilégié.

2.2. Stratégie de la direction

En proposant cette structuration des services, la Direction de l'action sociale (DASo) va harmoniser les organisations des EDS sur l'ensemble du territoire départemental, en limitant les marges de manœuvre locales dans l'organisation de leur activité. Certes les EDS peuvent choisir l'une ou l'autre organisation, mais l'atteinte des objectifs va les contraindre et *de facto* limiter leurs marges de manœuvre. La façon de faire pour atteindre cet objectif est la réallocation des moyens disponibles pour améliorer la performance du service à moyens constants. Pour conduire le changement, la direction a donné aux EDS la possibilité de tenir compte des spécificités locales, en fonction des volumes de publics accueillis, des communes concernées, des configurations locales des partenariats, des effectifs de travailleurs sociaux ou des locaux disponibles. Le Schéma laissait ainsi la possibilité aux équipes de conserver une organisation par pôles ou de passer à une organisation par séquences, sous

réserve que le délai de 48 heures soit respecté. Aussi chaque EDS devait justifier son choix en présentant un projet d'organisation des services, et ce dans les 18 mois suivant l'adoption du Schéma, soit en juillet 2015. Finalement un seul EDS sur vingt a choisi de conserver l'organisation antérieure des services. Pour cet EDS, le respect de l'objectif de l'accueil en 48 heures était possible en conservant une organisation par pôles. Cela s'explique à la fois par la situation particulière de cet EDS qui bénéficie de deux lieux d'accueil sur son territoire d'intervention et d'une équipe de polyvalence municipale sur l'une des trois communes, et par le fait que cet EDS ait été expérimentateur de l'organisation CASS 2000 qui avait par la suite été généralisée. Pour les autres EDS la suppression des pôles étaient une condition nécessaire pour atteindre l'objectif de l'accueil en 48 heures.

On observe dans la conduite de ce changement que la stratégie hiérarchique est dominante dans un premier temps de la mise en œuvre. L'élaboration du Schéma fait l'objet d'une concertation avec les équipes sur différentes thématiques (stratégie de développement organisationnel) mais une fois les arbitrages opérés et le Schéma adopté la stratégie de mise en œuvre est hiérarchique. Une fois le schéma adopté il doit être mis en œuvre par les EDS, même si des marges de manœuvre sont laissées. Dans tous ces cas, les choix opérés doivent répondre à l'objectif d'un accueil en 48 heures. Le choix de l'approche verticale ou *top-down*, répond à la nécessité d'une action à court terme, d'un changement rapide, d'une réactivité de l'institution. De ce fait le Schéma a été perçu comme imposé par l'administration centrale, sans que le sens et les finalités ne soient partagés avec les équipes, ce qui a généré des résistances.

A cette stratégie hiérarchique va s'ajouter une stratégie politique pour tenter de faire converger les intérêts des agents aux finalités du projet. Un responsable d'EDS témoigne en effet du fait que dans sa structure, le projet de réorganisation avait été travaillé en amont avec ses équipes, en dehors du projet du Schéma. Son propos illustre le fait que la concertation avec les équipes

permet de partager le contenu, le sens et les finalités du projet et facilite le processus de changement.

« J'ai construit un projet de service autour de quatre axes (...) ça a été un long travail. Tout ça a mouliné, mouliné avant le schéma. Ce qui fait que quand le Schéma est arrivé, l'immense chance qu'on a eue et qu'on a réalisée avec mon adjointe c'est qu'en fait le Schéma était complètement dans l'axe de ce qu'on avait travaillé. Donc il y a eu une appropriation en fait, sans le vouloir, on a permis aux professionnels de s'approprier un certain nombre de questionnements que posaient le Schéma. C'est ce qui nous a permis de mettre en place très vite le Schéma quand il a été acté officiellement, c'est pour ça qu'on a été dans les premiers à le mettre en place, parce qu'on avait pris de l'avance, sans le vouloir mais on avait pris de l'avance. »²⁶⁹

Dans cet EDS, la configuration des locaux permet un traitement des demandes en moins de 48 heures, les usagers étant majoritairement reçus par une assistante sociale dans la journée. Il poursuit ainsi son propos :

« J'espère qu'en faisant comme ça on participe à la lutte contre le non-recours. Ce que je voulais c'était que quand les gens parlent de l'EDS à l'extérieur ils ne disent pas qu'on en sort avec zéro réponse mais qu'ils puissent dire qu'ils ont eu une réponse, qu'ils ont été reçus par un travailleur social. »²⁷⁰

Dans cet exemple, la finalité de la réorganisation des services, en l'occurrence la prévention du non-recours, est explicitée par le cadre. Ce dernier opère une traduction de la finalité telle qu'elle a été formalisée par le document cadre puis portée par la DASo afin de faire converger la finalité avec les intérêts des équipes, adoptant alors une stratégie politique. Enfin, on trouvera la finalité telle qu'elle est comprise ou perçue par les agents. Ainsi, du fait des strates hiérarchiques et des réajustements opérés par les cadres intermédiaires on observe une évolution du sens initial, qui vient rencontrer de nouvelles significations, portées par ces derniers. Cette évolution qui s'opère

²⁶⁹ Entretien n° 30, Cadre/DASo, juillet 2015.

²⁷⁰ Entretien n° 30, Cadre/DASo, juillet 2015.

de façon *top-down* passe dans cette exemple d'une stratégie hiérarchique à une stratégie politique.

Si les agents des EDS partagent les constats qui président à la réorganisation des services en particulier celui des déséquilibres des charges de travail entre les pôles accueil et accompagnement et les délais d'attente, les solutions proposées dans le cadre du Schéma ne font pas l'unanimité. Au moment de la réalisation des entretiens avec les responsables d'EDS en 2014, ces derniers appréhendaient cette réorganisation de deux façons opposées : soit comme une opportunité face au constat d'un déséquilibre des charges de travail entre pôle accueil et pôle accompagnement pour garantir une équité des files actives et une meilleure réactivité, soit comme une réponse inadaptée pouvant générer d'autres dysfonctionnements. Malgré cette réaction, ambivalente, de la part des cadres en charge de la déclinaison du Schéma au sein des EDS, la réaction des agents a été plus radicale.

2.3. Une résistance active

Quatre composantes du Schéma ont suscité de vives réactions de la part des agents en position d'accueil direct des publics, tant travailleurs sociaux que personnels administratifs : l'impératif de l'accueil en 48 heures des primo-demandeurs, les moyens humains disponibles, le contexte partenarial et la temporalité du changement.

En ce qui concerne l'accueil en 48 heures, les responsables d'EDS craignaient, du fait d'une réorganisation des services à moyens constants, que les efforts portés sur la réactivité pour l'accueil des primo-demandeurs n'entraînent un report des délais sur les rendez-vous suivants et les demandeurs déjà pris en charge, ainsi que sur le travail de suite des permanences. Du côté des travailleurs sociaux, les inquiétudes et l'opposition même portent en premier lieu sur la cadence du temps de travail que l'objectif des 48 heures imposerait. La programmation des permanences est en effet très normée : la durée d'un entretien est de 45 minutes, elle a été déterminée à partir des données d'activité pour définir par rapport à la demande sociale combien de

rendez-vous devaient être fixés par demi-journée de permanence pour respecter le délai des 48 heures. Le délai de 48 heures a été souhaité par l'élu de secteur et les modalités organisationnelles pour y parvenir ont été formalisées dans le Schéma, à la suite des échanges entre les consultants et la DASo. Les retours des professionnels sont aussi assez négatifs sur cette norme ; un entretien pouvant nécessiter moins de temps pour des situations simples et déjà connues et plus pour des situations nouvelles ou complexes.

En ce qui concerne les moyens, il faut souligner que la réorganisation a été mise en place à moyens humains constants. Même si la Direction de l'action sociale bénéficie d'un à deux postes supplémentaires par an au bénéfice des EDS, le constat des équipes est que les moyens humains demeurent insuffisants au regard de la demande sociale. Le contexte institutionnel et financier de la collectivité implique cependant que les changements déployés le soient à moyens constants. En effet, face aux contraintes financières liées à la baisse des dotations de l'Etat, le choix du Président du Conseil Départemental a été de ne pas impacter les dispositifs d'aide directe à la population, mais que les efforts soient portés par l'administration, en travaillant sans moyens humains supplémentaires. De ce fait la réorganisation est pensée à l'optimum des ressources humaines, c'est-à-dire lorsque les équipes sont au complet, ce qui est en réalité rarement le cas du fait de l'organisation des formations, des congés et des arrêts maladie. Le problème organisationnel est alors tellement prégnant que la finalité d'accès aux droits, telle qu'elle est formalisée dans le Schéma n'est pas partagée par les équipes. La finalité de la réorganisation des services se trouve ainsi évacuée, elle n'est plus visible et le changement n'a plus de sens. C'est la modalité d'intervention retenue par la direction pour atteindre cet objectif qui va catalyser les résistances, et la finalité est perdue de vue.

La troisième cause identifiable de ces réactions est le fait que la réorganisation des services soit opérée dans un contexte partenarial difficile et un isolement institutionnel ressenti par les services. En effet les équipes perçoivent un désengagement des partenaires des services sociaux

départementaux, qui sont de moins en moins joignables pour les appuyer sur des dossiers, et qui essuient des retards significatifs dans le traitement des demandes²⁷¹. Ils postulent alors que les efforts consentis pour répondre de manière réactive aux usagers ne seront pas suivis d'effets dans l'ouverture de leurs droits. En d'autres termes les orientations prises dans le même temps par les institutions partenaires, attisent l'inquiétude des équipes d'être seules pour répondre à une demande sociale toujours croissante. En d'autres termes ils craignent un report de charge vers eux.

La dernière source de tension concerne la temporalité du changement :

« On vit des décalages avec la direction, je pense que le mouvement social les a un peu secoués là-dessus, il faut que l'on soit au rythme. Récemment j'ai dit à une réunion de responsables : « les maitres du temps sur ces questions-là ça doit être nous, les cadres de proximité. Parce que nous on connaît nos boutiques, on sait comment elles fonctionnent, on sait à quel rythme, on sait comment, on sait quel est le tempo, le bon tempo à adopter. Ça vous pouvez pas nous l'imposer, si vous nous l'imposez ça dysfonctionne ». »²⁷²

On observe ainsi que les motifs de contestation portent principalement sur une divergence d'intérêts des professionnels et en particulier les marges de manœuvre dont ils disposent dans l'exercice de leurs missions. Le Schéma vient normer davantage l'organisation du travail, en vue de mieux répondre à la demande, mais au détriment d'une liberté dans l'organisation du travail. Ainsi la résistance dominante est politique. Au second plan on observe aussi une résistance psychologique c'est-à-dire une anxiété face aux conséquences de la réforme. La résistance des professionnels prend alors la forme d'une grève au sein des EDS en 2015, lors du dernier semestre précédent la mise en œuvre effective de la réorganisation. Cette grève sera très suivie par les agents et conduira à la fermeture ponctuelle de certains EDS faute d'effectifs suffisants.

²⁷¹ Au moment de la réalisation des entretiens, les deux cas récurrents sont les délais de traitement des dossiers Caf et celui des indemnités journalières par la CPAM.

²⁷² Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

Malgré ces résistances, l'administration centrale maintient la mise en œuvre du Schéma mais préserve des marges de manœuvre locales. En effet, la grève des équipes des EDS a donné lieu à une deuxième stratégie de la part de la direction : la négociation avec les équipes. La résistance des services n'a pas donné lieu à l'abandon du projet de réorganisation, mais des marges de manœuvre ont été obtenues sur la temporalité de la mise en œuvre : l'objectif de l'accueil en 48 heures a été maintenu mais son application a été progressive, des délais ayant été obtenus par les Responsables d'EDS pour rendre leur proposition de déclinaison locale de Schéma. L'accueil en 48 heures constitue toujours en 2018 un critère de suivi de l'activité des services, et le respect de cette nouvelle norme d'accueil nécessite une vigilance constante des cadres de proximité au regard des effectifs des équipes. Si le Schéma a tout de même été mis en œuvre par les EDS, certaines inquiétudes qui avaient donné lieu au mouvement de grève étaient fondées : le schéma a effectivement cadencé les agendas des professionnels, leur laissant moins de marges de manœuvre dans l'organisation de leur travail et également moins de temps disponible pour le travail de back-office :

« Les permanences suivi et accompagnement les délais sont trop longs encore (...). Et puis ce qui remonte énormément de la part des AS c'est la difficulté de trouver le temps pour le suivi des permanences. C'est-à-dire qu'il y a des collègues qui m'annoncent fin juin que leur perm de mi-mai, le suivi de leur perm de mi-mai n'a pas été encore fait. (...) Une des grosses remontées des travailleurs sociaux c'est cette difficulté et puis aussi le fait que les gens comme ils sont habitués à être reçus rapidement ils pensent que le traitement de leur demande doit être aussi rapide, ce qui n'est pas le cas, parce que on a aussi des délais qui ne sont pas uniquement liés aux nôtres mais qui sont liés aussi aux partenaires internes et externes, et où on n'est pas sur des délais d'une réactivité à toute épreuve. »²⁷³

Pour reprendre les termes d'une responsable d'EDS, « avec le Schéma il y a beaucoup de temps de travail qui sont cadrés. Il est difficile d'être dans

²⁷³ Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

la spontanéité dans ce cadre-là »²⁷⁴. Les plannings très normés rendent plus complexe la gestion de l'incertitude, qu'elle soit du côté des usagers ou des absences parmi les équipes. Pour répondre à cette limite, un EDS prévoit par exemple que le planning des permanences soit revu chaque semaine « au réel », c'est-à-dire en tenant compte des absences²⁷⁵. Pourtant, l'objectif d'accueillir en 48 heures a été maintenu, bien qu'il ne soit pas respecté partout du fait de difficultés de ressources humaines.

La négociation a permis de reporter également la mise en œuvre d'autres projets prévus par le Schéma, notamment le bilan d'accès aux droits.

3. Détecter des situations de non-recours : l'élaboration du bilan d'accès aux droits

Le bilan d'accès aux droits s'inscrit dans le processus d'élaboration du volet « bouclier social » du Schéma départemental d'action sociale de proximité. Il a été conçu comme un outil permettant de repérer les besoins au-delà de la seule demande explicite de l'utilisateur²⁷⁶.

3.1. Finalité du bilan d'accès aux droits

Cet outil répond à l'hypothèse causale d'une non-proposition involontaire par les travailleurs sociaux, dont la cause serait uniquement le manque d'information par les professionnels ou l'oubli. En effet, il fait suite au constat que des usagers suivis par une assistante sociale n'ont pas certains droits ouverts, et qu'il y aurait donc un défaut d'accès aux droits ou *a minima* un manque de vigilance par rapport à l'accès aux droits pour des publics connus des EDS. Du fait de la démultiplication des dispositifs depuis le début des années 90, l'accès aux droits occupe une place de plus en plus importante dans les missions des travailleurs sociaux, « [qui] voient une part croissante de leur

²⁷⁴ Entretien n°8, juillet 2014 (Cadre, DASo/EDS).

²⁷⁵ Entretien n°10, juillet 2014 (Cadre, DASo/EDS).

²⁷⁶ Notes de terrain du 26 mars 2014.

activité consacrée aux tâches administratives, au détriment de leur rôle d'accompagnement »²⁷⁷. Ainsi pour recentrer les travailleurs sociaux sur leur mission d'accompagnement, le Schéma prévoit la montée en compétences des assistants administratifs sur les missions d'accès aux droits. L'hypothèse est qu'une partie des usagers qui viennent dans les EDS n'ont pas besoin de rencontrer un travailleur social mais d'une assistance dans leurs démarches administratives. L'objectif du bilan est qu'un tiers des usagers ne rencontrent pas de travailleur social, soit parce que leur demande aura été traitée par l'assistant administratif soit parce qu'ils auront été orientés vers la structure adaptée²⁷⁸. Cet outil s'inscrit de ce fait dans le même mode opératoire que la réorganisation des services, celle d'améliorer le traitement des demandes, à moyens constants.

Le bilan d'accès aux droits est conçu comme un questionnaire, de façon à fournir un cadre commun d'intervention aux professionnels et à harmoniser leurs pratiques. En effet, à la différence des travailleurs sociaux qui ont la même formation initiale, les assistants administratifs n'ont pas de socle de formation commun et peuvent avoir des parcours très différents. De ce fait un outil est élaboré pour pouvoir conduire un entretien d'accès aux droits sans mettre en difficulté les professionnels.

La mise en œuvre de cet outil visait les primo-demandeurs et les personnes n'ayant pas eu de rendez-vous depuis plus d'un an. Parmi eux on distingue des publics déjà reçus par des assistants administratifs pour l'instruction de leur droit (RSA, FSH), ainsi que des usagers ayant une demande ponctuelle et ne présentant pas d'autre difficulté. Il est prévu que cet outil puisse être articulé avec une prise en charge par un travailleur social, le bilan étant remis à l'utilisateur pour les démarches relevant d'une autre administration, et au travailleur social pour constituer une base à l'entretien social.

²⁷⁷ Schéma départemental d'action sociale de proximité, p.30.

²⁷⁸ Entretien n°2, Cadre/Direction, mars 2014.

3.2. Stratégie de la direction

Pour élaborer et préparer la mise en œuvre du bilan d'accès aux droits, un groupe de travail est constitué, réunissant plusieurs assistantes administratives, deux conseillères techniques et un responsable social de territoire. Les participants au groupe de travail sont identifiés par les responsables d'EDS sur la base d'un appel à volontaires ou d'une cooptation, en essayant de représenter les six territoires d'action sociale. La stratégie dominante pour conduire ce changement est celle du développement organisationnel, en intégrant les acteurs au projet et en développant une logique de concertation.

Le groupe de travail identifie dans un premier temps la forme que pourrait prendre l'outil, les thématiques qui doivent être abordées ou encore les points de vigilance sur certaines questions. L'outil est ensuite construit par l'une des conseillères techniques et sa stagiaire avant d'être de nouveau présenté et amendé par le groupe de travail, en particulier pour reformuler certaines questions et ajouter des items de réponse. Il est prévu *in fine* que l'outil soit validé par l'équipe de direction, mais en 2014 cette étape ne sera pas franchie. Afin de garantir une orientation adaptée des personnes bénéficiant du bilan d'accès aux droits, ce dernier est lié à un autre outil, la « base de connaissances », permettant ainsi d'orienter la personne vers le bon interlocuteur.

Afin de tester l'outil, une expérimentation a été réalisée pendant un mois, au cours du printemps 2014, au sein des EDS représentés dans le groupe de travail. Ce sont les agents en charge de l'expérimentation qui devaient tester l'outil au sein de leurs structures.

3.3. Réactions des équipes

La volonté des agents participant au groupe projet s'est heurtée à des contraintes pratiques mais également à une hostilité de la part des équipes. En effet l'expérimentation a confirmé que la mise en œuvre du bilan d'accès aux droits est conditionnée aux locaux d'une part et aux ressources humaines

d'autre part. La mission d'accueil étant partagée entre différents personnels administratifs, la possibilité de réaliser des bilans d'accès aux droits est soumise à la condition du nombre suffisant d'agents pour assurer la mission d'accueil au sein de l'EDS. Toute absence de personnel empêche la réalisation de cette nouvelle mission. Les agents participant au groupe de travail soulignent qu'au quotidien les EDS fonctionnent avec 60% des effectifs (du fait d'arrêts de travail, de congés maternité, de congés, de formation, de RTT...)²⁷⁹ ce qui rend une telle démarche difficile à pérenniser. En effet la proposition systématique de l'entretien nécessite qu'un assistant administratif soit disponible immédiatement pour le réaliser et qu'un bureau d'accueil soit également libre. Cette réaction n'est pas négative. Elle vise davantage à repenser les conditions de la mise en œuvre de ce projet et ouvre une discussion pour améliorer le dispositif.

En revanche l'expérimentation a suscité des réactions négatives de la part des équipes, qui ont finalement conduit à l'ajournement du projet. Ce dernier a généré des résistances de la part des travailleurs sociaux, principalement culturelles, au sens où ce projet vient percuter non pas la culture de l'administration, mais la culture professionnelle des travailleurs sociaux et leurs valeurs en tant que corporation. En effet, les assistantes sociales diplômées d'Etat partagent un système de valeurs, une éthique professionnelle et une déontologie²⁸⁰, transmises par la formation initiale et continue²⁸¹. Ce qui provoque cette résistance est l'articulation entre les missions des personnels administratifs dans le cadre de ce projet et celles des travailleurs sociaux. En effet, dès la première séance du groupe de travail la question du périmètre des missions de chacun est posée. Malgré l'utilité reconnue du bilan, les

²⁷⁹ Il n'existe pas au moment de la recherche de données centralisant les différents arrêts à l'échelle de la direction permettant de donner des chiffres plus précis par type d'absence.

²⁸⁰ PASCAL, Henri, *La construction de l'identité professionnelle des assistantes sociales. L'Association nationale des assistantes sociales (1944-1950)*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2012 ; PASCAL Henri, *Histoire du travail social en France. De la fin du XIXe siècle à nos jours*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2014

²⁸¹ HARDY, Jean-Pierre, « Travail social : changement d'époque, changement de paradigme... », *Vie sociale*, 2012/3

travailleurs sociaux craignent d'être dépossédés, considérant qu'il s'agit de l'une de leurs missions premières lorsqu'ils accueillent un nouvel usager, voire que l'accès aux droits structure leurs entretiens sociaux, permettant par ce biais d'aborder différentes problématiques. Lors d'une réunion du groupe de travail, un agent l'exprime en ces termes : « les AS le font déjà, elles ne voient pas pourquoi les personnels administratifs feraient leur travail »²⁸². Cette question de la « déprofessionnalisation relative » induite par la rhétorique de l'accès aux droits est soulevée par Michel Chauvière. Selon l'auteur, en développant l'impératif de l'accès aux droits, les services sociaux ont développé des postes de « liftiers » dont la mission se limite à « gérer les passages, les circulations, les flux »²⁸³. L'auteur est critique sur l'affirmation de cet impératif d'accès aux droits qui limite les capacités d'intervention de ces professionnels qui ne sont pas formés à l'entretien social, ni ne disposent de capacité d'initiative pour prendre en charge la personne et restent ainsi subordonnés à des procédures bien établies. Le constat de Chauvière rejoint celui de Cyprien Avenel selon lequel « le travail social serait dorénavant de plus en plus associé à l'exécution de mesures administratives »²⁸⁴, en lien avec la « vague de nouveaux « dispositifs », de programmes et de prestations, selon une logique d'empilement, de ciblage et de technicisation croissante des interventions »²⁸⁵. Selon cet auteur, cette « procéduralisation du travail social »²⁸⁶ contribue à une perte de sens de ses missions.

A travers ce bilan d'accès aux droits il s'agit bien pour la Direction de développer des entretiens administratifs préalables aux entretiens sociaux, en vue d'orienter les usagers vers les services compétents et de recentrer les missions des travailleurs sociaux sur l'accompagnement social. Si l'objectif est

²⁸² Notes de terrain, 10 juin 2014.

²⁸³ CHAUVIERE, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, La Découverte, Paris, 2010, pp.117-118.

²⁸⁴ AVENEL, Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie Sociale*, n°13, 2016, p.121.

²⁸⁵ AVENEL, Cyprien, *Ibid.*, p.122.

²⁸⁶ AVENEL, Cyprien, *Ibid.*, p.130.

de détecter des défauts de droits et d'accélérer la résolution des difficultés, l'outil n'est pas compris dans le contexte de mise en œuvre de l'accueil en 48h. En effet, ce que rapportent les participants au groupe de travail est que les assistantes sociales ne voient pas la plus-value de ce bilan réalisé par un administratif si les usagers rencontrent une assistante sociale dans les 48h suivant leur prise de contact. En réalité le Schéma prévoit qu'un entretien de bilan d'accès aux droits soit comptabilisé comme réponse en 48h. Pourtant dans la stratégie de mise en œuvre, la Direction n'a pas procédé à une mise en cohérence des deux projets, ni explicité que le bilan constituait une première réponse à la demande et pouvait de ce fait être comptabilisé comme une réponse apportée dans le délai de 48 heures. Finalement, alors que ce projet découle du constat des travailleurs sociaux que les missions d'accès aux droits empiètent sur l'accompagnement social, son opérationnalisation soulève une crainte, celle de la suppression d'une partie de leur mission et leur réalisation par des personnels administratifs, moins qualifiés. De ce fait le bilan ne vient pas seulement percuter la culture professionnelle mais fait écho à la question des moyens, qui induit une résistance politique. Cette question des moyens se pose depuis les années 90, au cours desquelles les premières manifestations de souffrance au travail ont émergé. Au cours de cette période, marquée par une aggravation de la pauvreté, les travailleurs sociaux se trouvent face à une « double impuissance » : le manque de moyens et la perte de sens²⁸⁷. Marcel Jaeger souligne que l'écart entre une demande sociale de plus en plus forte et l'insuffisance des possibilités concrètes d'action sociale individuelle n'a depuis lors cessé de se creuser.

Ces résistances, culturelle et politique, sont paradoxales. On pourrait en effet entendre le constat que l'accès aux droits occupe une part trop importante dans le travail social, comme une volonté des travailleurs sociaux de se recentrer sur d'autres missions. Mais ce paradoxe découle d'une crainte que des postes de travailleurs sociaux soient remplacés par d'autres métiers, ce qui

²⁸⁷ JAEGER, Michel, « Crise du travail social et territoires : quelques pistes de réflexion », *Informations sociales*, n°179, Caisse nationale d'allocations familiales, 2013.

a déjà été amorcé au Conseil Départemental à travers la transformation de postes d'assistantes sociales en postes de Conseillères en économie sociale et familiale. Pour reprendre l'analyse de Michel Chauvière, ce qu'anticipent les travailleurs sociaux est une déprofessionnalisation progressive de l'action sociale, au profit d'une intervention sociale plus administrative et de ce fait moins qualifiée²⁸⁸, sous l'égide de l'accès aux droits. En séparant l'accès aux droits de l'entretien social, la prise en charge des personnes ne consiste plus en une approche globale des besoins mais une approche segmentée entre administratif et social. Le travail administratif préalable, à travers le bilan des droits sociaux et l'instruction des demandes de RSA, est conçu comme une base de travail aux assistants sociaux pour accompagner les personnes. Néanmoins le fait que ce travail soit réalisé par du personnel administratif en amont déstabilise les travailleurs sociaux. En effet si au départ l'entretien social partait de l'expression d'une situation et d'un besoin par la personne accueillie, la démultiplication des dispositifs a introduit de nouvelles pratiques professionnelles. Désormais les professionnels indiquent que l'accès aux droits structure l'entretien social et permet par la suite d'aborder d'autres problématiques dans l'accompagnement.

On observe alors un effet de génération parmi les professionnels entre ceux pour lesquels les dispositifs dénaturent le travail social en le rendant trop administratif et ceux pour lesquels les dispositifs structurent le travail social. Derrière le terme « génération » il ne s'agit pas tant de l'âge des professionnels que de leur ancienneté dans le travail social. Ce facteur d'ancienneté a été mis en exergue dans l'analyse des perceptions des causes de la pauvreté dans les pays d'Europe du Nord, entre la responsabilité et la fatalité, qu'elles soient sociales ou individuelles²⁸⁹. Ce facteur d'expérience est déterminant dans un contexte marqué par une forte rotation des équipes, favorable à l'embauche de jeunes professionnelles. Pour les professionnels qui ont commencé à exercer

²⁸⁸ CHAUVIERE, Michel, « Le travail social sur la sellette », *Revue Projet*, n° 346, 2015.

²⁸⁹ BLOMBERG, Helena et al., 2013 « Social workers' perceptions of the causes of poverty in the Nordic countries », *Journal of European social policy*, vol. 23, 2013.

leur métier avant les années 1990 et le développement de nombreux dispositifs et droits sociaux, le cœur du métier de l'assistante sociale est l'accompagnement social, en particulier lorsqu'il n'y a aucun droit ouvrable. Tandis que pour les professionnels, souvent plus jeunes, qui ont toujours connu ces dispositifs l'accompagnement s'appuie sur les dispositifs, et devient compliqué lorsque rien ne peut être mobilisé. En cela pour ces professionnelles, les dispositifs structurent leur pratique professionnelle plus qu'ils ne la dénaturent. Le bilan d'accès aux droits soulève également la question des compétences des personnels administratifs, dont une partie est issue du reclassement professionnel. En effet la politique de ressources humaines de la collectivité prévoit que les agents qui, pour des raisons de santé, ne peuvent plus exercer leur métier d'origine, soient pris en charge par le service mobilité de la direction des ressources humaines et positionnés dans d'autres directions. Les agents concernés par le reclassement professionnel sont principalement des agents de catégorie C issus des filières techniques (agents d'entretien, jardiniers, manutentionnaires) et médico-sociales (agents des crèches départementales principalement). Du fait de contre-indications médicales à l'exercice de certaines fonctions, ces agents sont principalement repositionnés sur des postes administratifs, généralement en tant qu'agent d'accueil, postes qui ne nécessitent pas de qualification préalable. Ce projet catalyse ainsi des difficultés rencontrées par les équipes pour faire monter en compétences des professionnels qui se trouvent déjà en difficulté sur leur poste de travail. Il interroge l'accompagnement qui sera assuré par la Direction pour le permettre.

« Il y a un fort enjeu sur la montée en compétences des administratifs, un enjeu de reconnaissance : les AS sont un peu méprisantes, reconnaître le travail administratif dans le social est aussi l'urgence. »²⁹⁰

« Au départ il y avait un quasi-refus de l'équipe sociale de céder la place aux administratifs. S'assurer que les droits soient ouverts c'est leur travail et leur mission première. »²⁹¹

²⁹⁰ Entretien n°16, 22 juillet 2014, Cadre, DASo/EDS.

²⁹¹ Entretien n°7, 30 juin 2014, Cadre, DASo/EDS.

Bien que la résistance des équipes à ce projet ne prenne que la forme d'une critique ou d'une argumentation, elle est couplée au mouvement de grève des EDS et a de ce fait conduit à son abandon temporaire. En effet, à l'issue de l'expérimentation de l'outil et d'une première reformulation, et malgré son intérêt reconnu par les différents professionnels, ce dernier n'est finalement mis en place que dans un EDS, sur la volonté des responsables de la structure et de leur soutien au projet. Dans cet EDS, le retour des assistantes sociales est positif, elles expriment le fait qu'elles n'avaient pas le temps au cours de leurs entretiens de questionner l'ensemble des droits. L'outil permet ainsi aux travailleurs sociaux un gain de temps au moment de l'entretien social et une complémentarité entre les deux interventions. Il est également utilisé par les assistantes sociales au cours de la séquence accueil pour permettre une évaluation globale de la situation²⁹². Pour autant il demeure perçu comme un outil qui vient s'ajouter à l'existant. Et surtout, s'il consolide la pratique professionnelle, il l'alourdit aussi (et relève en cela d'un effet d'empilement).

Du fait des résistances rencontrées dans la réorganisation des EDS et de la priorisation des objectifs qui a découlé de la stratégie de négociation à la suite du mouvement de grève, cet outil est dans un premier temps laissé de côté au profit de l'accueil en 48h, principal enjeu pour l'exécutif départemental et la Direction. Il n'est pas abandonné pour autant, mais son déploiement est reporté. Le bilan d'accès aux droits ne sera finalement pas mis en œuvre avant 2018, date à laquelle il sera introduit dans un nouveau processus de changement. L'expérimentation du bilan s'était heurtée à la difficulté de définition du périmètre d'intervention de chacun et de la superposition de certaines missions. Finalement, c'est sur cet aspect que l'évolution est la plus nette entre 2014 et 2018 : la diffusion de la thématique du non-recours dans l'institution a permis d'apaiser ces tensions et de réaliser que le travail administratif pouvait constituer un levier dans la prévention du non-recours, et en particulier de la non-proposition. Cette adhésion progressive à l'outil doit

²⁹² Entretien n°28, 18 février 2015, Cadre, DASo/EDS.

être mise en lien avec la prise en compte de ce type de non-recours dans l'institution et son appropriation par les professionnels. Nous avons pu observer cette diffusion au cours de nos entretiens. On passe ainsi entre 2014 et 2018 d'une acception du non-recours limité à la non-connaissance, qui introduit l'enjeu des primo-demandeurs, à une acception qui introduit le non-recours produit par les organisations à travers la non-proposition.

4. Informer les professionnels : un enjeu de prévention du non-recours produit par l'institution

L'un des enjeux repérés par l'administration centrale du département pour limiter le non-recours est celui de l'information sur les droits et les dispositifs existants. Cette information sur les droits concerne à la fois les usagers et les professionnels, la méconnaissance des dispositifs étant identifiée comme un facteur de non-proposition. C'est sur l'information diffusée auprès des professionnels que le Conseil Départemental a souhaité agir dans le cadre du Schéma. Cette nécessité d'intervenir sur l'information des professionnels fait suite au constat d'une difficulté à suivre les évolutions rapides des dispositifs et donc pour les professionnels à bénéficier d'une information actualisée sur les droits et les aides. En effet, le champ de l'aide et l'action sociale est caractérisé par une multiplicité de dispositifs segmentés, chacun répondant à un besoin précis, dont les conditions d'accès et de mise en œuvre évoluent régulièrement. Robert Lafore souligne en effet la tendance à « l'adjonction de nouveaux segments », « l'accumulation inflationniste de nouveaux 'dispositifs' juxtaposés aux anciens »²⁹³, qui caractérise les politiques sociales. Du fait de ces évolutions, la connaissance que les professionnels ont des dispositifs nécessite une veille régulière et une mise à jour des outils d'information sur les droits. Pour remédier à l'obsolescence

²⁹³ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5, p.22

rapide de l'information, le Schéma prévoyait le déploiement d'une base de connaissance numérique et la mise en place de personnes ressources sur différentes thématiques au sein des EDS. Ces deux exemples sont singuliers dans la mesure où, bien que faisant partie intégrante du Schéma, ils ont suscité des réactions positives de la part des équipes et ont été mis en place sans faire l'objet ni de négociation ni d'opposition.

4.1. La base de connaissances

Le premier outil développé par le département s'appelle la base de connaissances. Cet outil répond à une hypothèse de causalité : la démultiplication des dispositifs et leur complexification rend plus difficile leur appropriation par les professionnels puis leur actualisation, ce qui impacte *in fine* leur maîtrise lors du traitement des demandes. Ce constat requiert l'élaboration d'un outil support visant à faciliter l'accès des agents à l'information afin de la transmettre au mieux auprès des publics. Elle s'appuie sur l'intranet départemental, dans un espace créé spécifiquement pour les agents de la Direction de l'action sociale. Cette base de connaissances regroupe des informations sur les structures qui interviennent localement (en matière d'aide alimentaire par exemple), sur les droits sociaux (critères d'éligibilité, modalités d'accès), les aides sociales départementales et locales ou encore les actions de l'offre d'insertion départementale. L'innovation de cet outil par rapport aux précédents fonctionnements est que l'actualisation de l'information est centralisée, permettant ainsi à tout agent des services sociaux départementaux d'accéder à la même information lorsqu'il consulte la base de connaissances. En effet, précédemment les services fonctionnaient en imprimant les informations et en les regroupant dans des classeurs, ce qui faisait reposer l'actualisation de l'information sur chaque structure.

Le projet de la base de connaissances découle de la phase de concertation avec les équipes organisée pour préparer le Schéma. L'outil s'inscrit donc dans le prolongement d'une stratégie de développement organisationnel bien que l'outil ne soit pas collaboratif. L'élaboration de cet

outil numérique a été confiée à une conseillère technique du service d'action sociale territoriale, en charge de la modernisation de l'action sociale. Celle-ci s'est inspirée de plusieurs répertoires existants pour pouvoir le construire (répertoire du Secours Catholique, répertoires internes aux EDS) et a continué à consulter les équipes afin que l'outil soit adapté aux besoins des agents. La saisie dans l'outil ne peut être effectuée que par deux agents de la direction qui en sont administrateurs, mais des modifications ou ajouts peuvent être demandés par les autres agents de la direction. L'outil permet ainsi, à travers une entrée thématique, d'obtenir une information actualisée sur les dispositifs que les professionnels de l'action sociale sont amenés à mobiliser dans l'exercice de leurs missions.

Le développement et la mise en œuvre de l'outil ont rapidement suscité l'adhésion des équipes qui l'ont intégré dans leur pratique professionnelle. On observe ici que cet outil ne vient pas s'ajouter (pas d'effet d'empilement) mais répond à un besoin perçu et vient remplacer les répertoires existants, en mutualisant l'information et en les améliorant. Cette adéquation entre le besoin et la réponse apportée par l'administration favorise l'adhésion des agents et facilite l'appropriation de l'outil.

4.2. Les personnes ressources

Dans une optique de renforcement de l'expertise des professionnels, le Schéma prévoit également la mise en place en EDS de personnes ressources, référentes sur une thématique donnée (hébergement, logement, surendettement, enfance, violence intrafamiliale, santé, droit des étrangers etc.). Ce projet découle également de la phase de concertation qui a précédé l'élaboration du Schéma, la stratégie de développement organisationnel est dominante. L'objectif est qu'au sein de chaque EDS une personne puisse être identifiée par le reste de l'équipe en cas de difficulté pour intervenir en appui à la prise en charge de certaines problématiques, et par là même développer son expertise sur un champ thématique donné. Cette expertise permet également aux personnes ressources de participer aux réseaux thématiques

lorsque ces derniers sont constitués. Cette participation permet d'alimenter la veille dont ils sont en charge et de relayer l'information à l'ensemble de l'équipe. Ce dispositif vise à consolider l'expertise des équipes, en structurant la répartition de thématiques afin que la veille ne repose pas sur une responsabilité individuelle assurée par le cadre et à défaut incombant à chaque professionnel, mais bien qu'elle advienne comme responsabilité partagée. Tous les professionnels des EDS ne deviennent pas personnes ressources. Le dispositif repose sur le volontariat des agents ou leur cooptation par le responsable de l'EDS afin de valoriser l'expertise développée par certains d'entre eux. Ce volontariat ne donne pas lieu à une contrepartie mais peut-être valorisé dans un projet de mobilité professionnelle. Cet appel à volontaires gomme les résistances potentielles puisque seuls les agents adhérant au projet sont finalement impliqués. Pour les autres agents, s'il y a une résistance elle est passive et se traduit par une inertie ou une indifférence par rapport au projet.

Pourtant un responsable d'EDS souligne que ce dispositif et l'idée même d'avoir besoin de soutien dans l'exercice de ses missions constituent une évolution majeure dans la culture professionnelle des travailleurs sociaux :

« On est face à un truc qui a évolué où finalement l'autonomie dans le travail elle n'est pas forcément possible tout le temps, parce que forcément on a besoin de l'autre pour être opérationnel on va dire. Comme je suis quelqu'un d'optimiste, moi je le vis comme un défi, un truc à tenter, c'est le coup des personnes ressources. Parce que je me dis, si on arrive à faire passer ça, à l'organiser bien sûr, mais c'est pas que l'organiser. (...) C'est l'organiser et faire en sorte que ce soit imprégné dans les mentalités des travailleurs sociaux. Et d'ailleurs à la limite je disais « un petit coup de management », j'ai tort quand je dis ça parce que justement le management ça va être ça. C'est de naviguer entre les deux, et de surtout pas oublier justement que c'est pas que de l'opérationnel, c'est aussi du travail de fond que l'on doit faire avec eux. Parce que je pense précisément que les travailleurs sociaux, leur difficulté ça va être de mesurer qu'ils vont avoir besoin de l'autre. »²⁹⁴

²⁹⁴ Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

Le témoignage de ce cadre illustre le fait que l'introduction des personnes ressources n'est pas un changement mineur pour les équipes. Ce changement aurait pu donner lieu à une résistance culturelle, en ce qu'elle vient bousculer la pratique et la culture professionnelles des travailleurs sociaux. Nous pouvons émettre deux hypothèses sur l'absence de résistance, du moins de résistance active : en premier lieu le sens du projet dans un contexte où la multiplicité des dispositifs met en difficulté les travailleurs sociaux dans les services de polyvalence, chaque champ d'intervention s'étant complexifié. La deuxième hypothèse est que la mise en place des personnes ressources est l'une des composantes du Schéma dont la mise en œuvre a pu être différée, permettant ainsi aux cadres intermédiaires de développer ce projet avec leurs équipes, favorisant ainsi leur adhésion.

Le développement de ces deux outils, base de connaissances et personnes ressources, constitue le premier marqueur de l'opérationnalisation de la non-proposition par le Conseil Départemental, entendue comme causée par la méconnaissance ou la difficulté d'information par les professionnels. Ces deux initiatives renvoient à une interprétation causale du non-recours limité à l'information sur les droits, en particulier l'enjeu de son actualisation. En effet, sans que la non-proposition ne soit nommée, il s'agit bien à travers la base de connaissances et les personnes ressources de prévenir un non-recours ou des défauts d'accompagnement qui découleraient de la démultiplication et de la complexification des dispositifs. Ainsi à travers l'introduction d'outils consensuels, une forme de non-recours se trouve progressivement opérationnalisée. Cette stratégie permet de traiter la non-proposition sans que cette dernière ne soit perçue comme une critique du travail des professionnels en EDS.

A travers l'analyse de la mise en œuvre du Schéma d'action sociale de proximité ressort le fait qu'il n'y a pas une stratégie unique de conduite du changement, bien qu'il puisse y avoir des dominantes, mais que différentes stratégies sont mobilisées selon les moments du processus et selon les acteurs.

L'un des éléments essentiels en ce qui concerne le Schéma est que la stratégie de la Direction est plutôt hiérarchique au départ, mais que la déclinaison opérationnelle est confiée aux cadres intermédiaires. Du fait de leur position frontale vis-à-vis des équipes, la stratégie est nécessairement ajustée. S'ouvre alors une phase de négociation *politique*, d'un côté entre le responsable et l'équipe de son EDS, d'un autre côté entre les responsables d'EDS et les cadres de direction, afin de négocier des ajustements dans le changement. Ces ajustements peuvent porter sur le contenu du changement ou sur le mode opératoire, en particulier la temporalité du changement. Les cadres intermédiaires occupent un rôle nodal dans la conduite du changement, en constituant l'interface entre les équipes de terrains et les cadres de direction, pour tenter de faire entendre de part et d'autre les intérêts et objectifs de chacun.

Parmi les réactions observées, deux dimensions du Schéma génèrent des résistances (la réorganisation des services et le bilan d'accès aux droits), deux autres suscitent plutôt l'adhésion des équipes (la base de connaissance et les personnes ressources). La réception du changement par les agents va être influencée par la stratégie adoptée, qui impacte leurs réactions, leur implication préalable dans le projet atténuant les résistances. Néanmoins la stratégie adoptée n'est pas le seul élément déterminant. En effet, l'adéquation du contenu du changement aux besoins perçus et exprimés par les agents est décisive dans les réactions au changement, favorisant leur adhésion. Les marges de manœuvre laissées aux cadres intermédiaires pour adapter le contenu ou les modalités de mise en œuvre en cas d'inadéquation facilitent également la conduite du changement. Enfin la finalité portée par les cadres et perçue par les agents apparaît également déterminante, cette dernière pouvant être mobilisée dans la communication sur le projet ou au contraire occultée par des dimensions pratiques du processus de changement.

En filigrane de cette réorganisation des services on observe que le non-recours ne concerne au départ que les usagers non-connus des services. Le fait que les délais se reportent sur les rendez-vous suivants ou les autres séquences n'est pas anticipé par la Direction. Ce constat va progressivement s'affirmer

l'année de la mise en œuvre du schéma, et être avancé comme une cause de non-recours dans différentes instances à partir de 2015. Le lien entre l'accueil en 48h et l'accès aux droits va progressivement être établi par les équipes. Finalement la réorganisation des services portée dans le cadre du Schéma va contribuer à affirmer d'autres formes de non-recours que le non-recours primaire, et permettre d'intégrer progressivement l'idée que le non-recours puisse être produit par l'institution elle-même. Ainsi la stratégie adoptée par la direction va progressivement favoriser l'appropriation d'autres formes de non-recours, en premier lieu la non-proposition, sans générer chez les équipes un sentiment de mise en cause de leurs compétences professionnelles.

On observe dans le Schéma les premiers jalons d'autres changements qui seront portés par la suite par la collectivité. Les différentes interventions portées par la collectivité se justifient par la nécessité d'être exemplaire avant (et afin) d'exiger un niveau d'effort équivalent aux institutions partenaires. Plus précisément le Département souhaite agir sur tous les dispositifs et services qu'il maîtrise, pour prévenir le non-recours. Ce positionnement du Département va se retrouver par la suite à travers la simplification des aides financières départementales par la création du fonds unique de solidarité réunissant deux fonds légaux et deux fonds extra-légaux. Par ailleurs, la logique de référent unique qui précède l'organisation des EDS par séquences structure également le nouveau dispositif insertion.

CHAPITRES 5 - L'APPROPRIATION DU NON-RECOURS A L'ECHELLE DES TERRITOIRES D'ACTION SOCIALE

Nous avons abordé dans le chapitre 4 l'opérationnalisation du non-recours qui a été portée par l'administration centrale. Cette opérationnalisation s'appuyait sur la compréhension du non-recours par les cadres de l'administration centrale, et les éléments qui remontaient du terrain par les cadres intermédiaires ou par le biais de groupes de travail. A travers ce chapitre nous avons souhaité confronter cette compréhension du non-recours par l'administration centrale à l'appréhension qui en était faite plus localement, d'une part, à l'échelle de la commune ou des espaces départementaux des solidarités (à travers des entretiens avec les responsables de CCAS, d'EDS et des travailleurs sociaux), d'autre part à l'échelle des territoires d'action sociale.

A cette échelle, notre matériau a été constitué par l'observation participante à deux ateliers du Pacte local pour l'insertion et le développement social, sur deux territoires ayant retenu l'accès aux droits comme thématique prioritaire. Les ateliers avaient pour objectif d'élaborer des actions en s'appuyant sur une définition du non-recours partagée avec les participants aux ateliers, à des degrés différents. Ainsi pour se pencher sur la question de la perception et la compréhension du non-recours par les territoires, le phasage du recueil de données nous a permis d'observer deux temps distincts. Un premier temps qui permet d'appréhender comment le non-recours est perçu sur les territoires avant toute diffusion ou processus de cadrage²⁹⁵, un second temps qui permet de saisir comment la définition du non-recours favorise son appropriation par les acteurs et peut être utilisée pour constituer le socle d'une action collective.

²⁹⁵ CEFAÏ, Daniel, TROM, Danny, (dir.) Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques, Presses de l'EHESS, Paris, 2001.

Cette focalisation sur les niveaux d'intervention infra-départementaux permet de se pencher sur l'institutionnalisation du non-recours par les structures de proximité, soit dans le cadre de leurs missions quotidiennes, soit dans le cadre de projets partenariaux, à l'instar du PLIDS. En effet la diversité du matériau nous a permis à la fois d'observer les modalités d'appropriation et les usages de cette appropriation. Cette échelle d'observation permet également de rendre compte du processus d'intéressement mené en direction d'autres acteurs, en particulier des acteurs de l'aide et l'action sociale, sur les deux territoires intervenant sur la thématique dans le cadre du PLIDS. Elle permet également de distinguer comment ce projet, les dispositifs portés par le central, ou d'autres projets irriguent les politiques sociales locales et contribuent à l'institutionnalisation du non-recours, que cette institutionnalisation aille jusqu'à la mise en œuvre concrète d'actions ou qu'elle se limite à une formalisation de la préoccupation. L'attention portée à l'échelle locale nous permettra d'apprécier les points de convergence et de divergence entre l'acceptation du non-recours et son institutionnalisation par l'administration centrale et les territoires infra-départementaux.

1. Une appropriation différenciée du non-recours par les acteurs

Nous avons développé dans les premiers chapitres de cette thèse l'idée que dans les documents cadres qui font pour la première fois apparaître le non-recours comme objet d'intervention du Conseil Départemental celui-ci était circonscrit au non-recours primaire. C'est par les différentes mises à disposition de la grille d'analyse du non-recours que son acceptation a été progressivement élargie. Cette circonscription du non-recours à la non-connaissance et à la non-demande se retrouve également dans les premiers entretiens réalisés avec les cadres de la direction. Afin d'appréhender l'appropriation de la thématique du non-recours par les acteurs, nous avons repris la typologie proposée par l'Odenore, non pas en imposant cette typologie lors des entretiens, mais en identifiant quels types émergeaient lors des

entretiens et dans quels termes. Au moment de la réalisation des entretiens cette typologie comprenait quatre types de non-recours, auxquels nous ferons référence dans ce chapitre. De récents travaux de l'Odenore ont mis en exergue un cinquième type de non-recours : la non-orientation²⁹⁶, à laquelle nous ne ferons pas référence ici. Si la restitution des discours des acteurs est mise en parallèle avec la typologie de l'Odenore, les explications du non-recours sont celles qui sont avancées par les acteurs et elles ne coïncident pas nécessairement avec la typologie du non-recours de l'Odenore.

Comme cela a été présenté en introduction générale, pour chacun de ces quatre types de non-recours, les précédents travaux de l'Odenore ont permis de développer une typologie des principaux facteurs explicatifs, éclairant l'ensemble des situations de non-recours, et évoluant en fonction des nouvelles recherches. Dans notre méthodologie de recherche c'est à partir des facteurs explicatifs mobilisés par les acteurs que nous avons retranscrit la typologie du non-recours, les facteurs explicatifs étant plus facilement explicités par les acteurs que ne le sont les formes de non-recours, qui ne sont pas des catégories mobilisées dans les discours.

1.1. Un non-recours primaire bien identifié par les acteurs

Le premier constat que nous pouvons établir est conforme à ceux qui concernent les documents programmatiques : le non-recours est identifié par les professionnels en ce qui concerne la non-connaissance et la non-demande, et il est effectivement classé dans la catégorie « non-recours ». Nous regroupons ces deux non-recours, pourtant distincts dans la typologie de l'Odenore, dans une même rubrique car la non-connaissance et la non-demande sont pour partie confondues dans les discours des enquêtés. En effet, la « non-

²⁹⁶ La non orientation intervient « lorsque les destinataires potentiels –qu'ils connaissent ou pas l'offre– ne sont pas sollicités ou accompagnés pour demander l'ouverture ou le renouvellement d'un droit, sinon pour en vérifier la possibilité. », la non-orientation concerne des acteurs extérieurs aux dispositifs et non des agents prestataires de ces dispositifs. CHAUVEAUD, Catherine, RODE, Antoine, WARIN, Philippe, « Le non-recours par non-orientation. un cas concernant le handicap psychique », Odenore, *Working paper n°24*, octobre 2018, p.10.

demande » est identifiée comme un phénomène subi notamment du fait d'une méconnaissance du système de protection sociale, de sa complexité ou de son image qui éloigne les publics de leurs droits. Il n'est pas appréhendé dans sa dimension intentionnelle, mais davantage comme une conséquence de la non-connaissance, qui produit de fait de la non-demande. Ainsi le non-recours identifié et étiqueté comme tel correspond au non-recours primaire. Ce constat correspond au risque identifié par Antoine Math dans la traduction du terme anglais *non-take-up* par non-recours : « le terme 'non-recours' nous a paru être la moins mauvaise solution pour rendre compte du sens du phénomène, même si subsiste encore quelque peu l'idée selon laquelle la cause du phénomène est à trouver avant tout du côté de la personne »²⁹⁷. Or la typologie développée par l'Odenore distingue la non-connaissance de la non-demande, dans le cas de la non-demande les personnes connaissent les dispositifs et peuvent même y avoir précédemment recouru. Nous parlerons donc dans cette partie de non-recours primaire, reprenant le terme de la typologie de Wim Van Oorshot, ce dernier recouvrant la non-connaissance et la non-demande²⁹⁸.

1.1.1. La méconnaissance et ses motifs variés

Le premier type de non-recours identifié par les acteurs est la non-connaissance. Cet ordonnancement des types de non-recours n'est pas fondé sur une fréquence ou une volumétrie objectivable mais sur le fait qu'il soit le premier mentionné dans les entretiens. Il s'agit de la première forme de non-recours présentée par les enquêtés au cours des entretiens. En cela nous qualifions cette non-connaissance de la forme de non-recours la plus évidente pour les enquêtés. Cette non-connaissance est abordée de différentes manières, impliquant plusieurs facteurs explicatifs ou hypothèses de causalité. La première hypothèse de causalité et celle de l'absence d'information sur les

²⁹⁷ MATH, Antoine, « Non-take-up, niet gebruik ou non-recours ? Comment traduire des termes de protection sociale », *Recherches et prévisions*, CNAF, 1996, p.21.

²⁹⁸ VAN OORSHOT, Wim, MATH, Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n°43, CNAF, 1996

droits sociaux, soit en amont d'un contact avec les services sociaux, soit malgré ce contact. Cette première forme de non-recours est abordée sous son aspect le plus général, la méconnaissance des droits par les administrés :

« D'après ce que j'ai remarqué il y a beaucoup de gens qui ne connaissent pas, ils viennent comme ça. Même pour le RSA. Des fois des gens qui n'ont plus le droit à Pôle Emploi et qui n'ont aucune ressource, Pôle Emploi ne les oriente pas, alors c'est de bouche à oreille, ils ont entendu dehors un voisin, une voisine, 'mais vas-y il faut aller à l'EDS' ou alors ils vont aller à la mairie.(...) Mais beaucoup de gens ne connaissent pas leurs droits, on a un pourcentage mais minime de gens qui connaissent le droit. »²⁹⁹

Dans un autre entretien, un cadre souligne la nécessité d'une information relative aux dispositifs en amont d'un contact avec les services sociaux et cite l'exemple du RSA activité :

« Et puis après il y a la question de l'information donnée au public. Je pense que le RSA activité en a été un exemple très parlant, c'est à dire que les gens, n'ayant pas l'information, ne sachant pas exactement de quoi il en retourne ne vont pas faire valoir ce droit-là. »³⁰⁰

Nous avons évoqué en introduction générale le rôle tenu par l'étude du Comité national d'évaluation du RSA qui a été si ce n'est un déclencheur du moins un accélérateur de la prise en compte du non-recours par les acteurs de l'aide et l'action sociale locale³⁰¹. Le taux de non-recours au RSA activité est celui qui est le plus connu par les acteurs rencontrés, et qui coïncide également avec leurs constats de terrain. Par ailleurs, cette non-connaissance liée au manque d'information est également soulignée pour des publics déjà connus des services sociaux :

« Pour moi la question m'évoquait plusieurs types d'usagers, il y a ceux qui sont en situation de non-recours par non-connaissance, qui

²⁹⁹ Entretien n° 58, décembre 2016 (Personnels administratifs, DASo/EDS).

³⁰⁰ Entretien n°31, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁰¹ Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final, décembre 2011.

viennent déjà dans nos services n'empêche on ne les informe pas forcément de façon très exhaustive de leurs droits, on passe à côté. »³⁰²

Ce constat met en évidence un paradoxe : l'accès aux services sociaux devrait théoriquement garantir un accès à l'information préalable à l'accès aux droits, ce qui n'est en réalité pas automatique. Au cours de ce groupe de travail, un autre cadre souligne que l'information seule n'est pas suffisante, introduisant une deuxième hypothèse de causalité : le manque d'explication sur les droits et les orientations proposées aux usagers :

« C'est peut-être pas qu'une question de connaissance moi je pense pas, après il y a aussi l'appropriation, être orienté vers et aussi expliquer pourquoi on oriente vers cette personne, je crois pas que c'est que « vous connaissez vous y allez ». Je sais pas si c'est la même chose pour l'accès aux droits financiers, peut-être, peut-être qu'il y a une partie d'explication à donner aux personnes et que c'est ça qui manque. »³⁰³

Cette méconnaissance des droits, et plus largement des services, est souvent qualifiée « d'éloignement des dispositifs », que ce soit en entretien ou dans des groupes de travail. Ce terme est souvent utilisé dans le champ des politiques d'insertion pour qualifier les publics « éloignés de l'emploi », soulignant ainsi les nombreux freins, notamment sociaux, au retour à l'emploi. Par analogie, il existerait des freins sociaux à l'accès aux droits, qui « éloigneraient » les publics des dispositifs d'action sociale, ainsi « il y a des familles qui [ne] savent pas ça, qui sont très éloignées des dispositifs »³⁰⁴. Aussi, la troisième hypothèse de causalité mobilisée repose sur l'insertion ou l'inclusion des ayants-droit.

Ces trois hypothèses de causalité mettent l'accent sur quatre dimensions de la non-connaissance : l'information, l'explication, la capacité à utiliser l'information, et la nécessité d'être socialement inséré pour avoir accès à cette information préalable à l'accès aux droits.

³⁰² Groupe de travail Aller-vers, Séminaire d'encadrement, avril 2016.

³⁰³ Groupe de travail « Aller-vers », Séminaire d'encadrement, avril 2016.

³⁰⁴ Entretien n°36, décembre 2014 (Cadres, CCAS).

Une autre caractéristique des publics s'adressant aux services sociaux permet d'observer, en négatif, ce non-recours primaire, il s'agit du recours tardif. Il concerne des publics qui s'adressent au service social, et pour lesquels le travailleur social constate qu'ils auraient pu faire valoir des droits plus tôt, mais les publics expriment qu'ils ne savaient pas que cela existait ou qu'ils y étaient éligibles, comme l'illustre ce cadre de CCAS au sujet du RSA :

« J'ai été étonné de voir plusieurs personnes qui y avaient droit depuis plusieurs années qui le demandaient pas. Il y a des gens effectivement, ils s'enferment dans des situations. Quand il y a la famille pour aider ça va, les amis, et au bout d'un moment ils ont du mal à pousser les portes pour dire « est-ce que j'ai le droit » alors qu'objectivement il y a droit. (...) C'est ce que j'appelle les situations ultra dégradées. »³⁰⁵

Ce cadre cite l'exemple des jeunes mères célibataires pour lesquelles le repérage se fait lorsqu'il y a un risque de placement de l'enfant, alors que des droits ou des aides auraient pu être sollicités en amont. Ainsi, le recours tardif au service social, des situations très dégradées laissent apparaître en négatif un non-recours antérieur aux dispositifs.

« Moi il me semble que sur la question de la prévention, c'est vraiment des enjeux importants, d'une part sur le visage et l'image que peut avoir le service social auprès du public. C'est-à-dire qu'on a tellement déserté cette prévention que le service social il est vraiment associé à la grosse galère. Et donc quand on va au service social c'est que vraiment on est à la dernière extrémité. On n'a plus de choix. C'est-à-dire qu'on a en effet des gens qui vont eux-mêmes avoir cette image en tête et se dire « mais non j'en suis pas encore là » et qui vont se débrouiller tout seuls et qui vont continuer à des fois s'enfermer dans des difficultés et ils vont solliciter le service social qu'au dernier moment ou même pas le solliciter. »³⁰⁶

Ainsi deux représentations sont au carrefour de ce non-recours : la représentation sur les services sociaux, et l'idée que les droits sociaux ne s'adressent pas à soi.

³⁰⁵ Entretien n°36, décembre 2014 (Cadres, CCAS).

³⁰⁶ Entretien n° 29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

« S'ils arrivent chez nous c'est le dernier recours, c'est qu'ils ont vraiment, vraiment tout essayé et ils ont rien. Mais vraiment. Il y a beaucoup de gens ils me disent « Pourquoi vous n'êtes pas venu faire la demande de RSA ? – Parce que j'ai essayé, j'ai essayé de trouver du travail, je ne voulais pas venir. » Beaucoup de gens, beaucoup de gens c'est ça leurs réponses. »³⁰⁷

« La plupart des familles on va leur donner l'information elles vont s'en saisir mais on sait que certaines familles les plus en difficultés ne se saisissent pas de ce genre de... ils attendent d'être en urgence, en très graves difficultés pour aller voir. C'est ces familles-là qui doivent faire l'objet d'un accompagnement social. »³⁰⁸

Ce recours tardif participe à la complexification des situations des usagers, pour qui ce qui aurait relevé d'une ouverture de droits simple, implique ensuite un accompagnement social, et la mobilisation de leviers plus lourds lorsque la dégradation de la situation a impliqué des problématiques liées au logement, des impayés locatifs notamment, ou à l'endettement. On retrouve dans ces propos la distinction entre travail administratif et accompagnement social en matière d'accès aux droits sociaux, telle qu'elle avait pu être exprimée par les équipes au moment de l'expérimentation du bilan d'accès aux droits.

1.1.2. Une non-demande subie plutôt que volontaire

Comme dans le cas du recours tardif, les usagers connus des services sociaux, départementaux ou municipaux expriment le fait que leurs représentations sur les droits ou les bénéficiaires avait induit une non-demande :

« Pourquoi les publics ne font pas valoir leur accès aux droits ? Il peut y avoir une méconnaissance mais c'est aussi toute la représentation que les publics ont des dispositifs, enfin je suppose que ça vous l'avez observé, on a beaucoup de publics, quand les travailleurs sociaux leur font part qu'il y a une possibilité d'accéder au RSA activité n'en veulent

³⁰⁷ Entretien n°58, décembre 2016 (Personnels administratifs, DASo/EDS).

³⁰⁸ Entretien n°36, décembre 2014 (Cadres/CCAS).

pas, parce qu'ils ont une représentation des allocataires du RSA tellement négative, qu'ils ne veulent surtout pas être apparentés aux allocataires. »³⁰⁹

Ainsi, pour une partie de la non-demande, c'est l'expression par le public de la difficulté à venir au service social qui favorise, d'une part l'identification du non-recours antérieur, d'autre part le non-recours potentiel d'autres ayants-droit. Lorsque ces représentations facteurs de non-demande ne sont pas exprimées par des usagers, c'est la mise en lien avec des éléments de contexte qui permet d'identifier un non-recours. Par exemple, pour le Fonds de solidarité habitat (FSH), c'est l'augmentation de la précarité et des impayés locatifs qui interroge la Direction de l'Habitat sur le fait que le volet « maintien » du FSH ne soit pas davantage sollicité³¹⁰. Dans le cas d'un CCAS, c'est à travers l'identification d'un « secteur fragilisé de la ville qui n'est pas représenté en commission d'aides facultatives » que le questionnement apparaît : la mise en lien d'éléments sociodémographiques avec le lieu de résidence des publics sollicitant des aides facultatives a conduit à formuler l'hypothèse d'un non-recours des habitants de ce quartier de la ville³¹¹. Dans cette même commune il y avait une augmentation constatée du public pour des demandes d'aides légales mais pas d'augmentation des demandes d'aides facultatives, dans un contexte de crise socio-économique.

Néanmoins certains professionnels rencontrés expriment qu'ils ne sont pas vraiment confrontés à cette non-demande dans la mesure où ce ne sont pas, de fait, des publics du service social. Cette difficulté d'identification est accrue par l'importance des flux et des files actives des travailleurs sociaux, qui semblent freiner la considération de cette forme de non-recours. Par ailleurs de précédents travaux avaient abordé cette prise en compte de la non-demande par des acteurs locaux. Au cours de l'expérimentation des baromètres du non-

³⁰⁹ Entretien n°29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³¹⁰ Entretien n°25, juin 2014 (Cadre, Direction de l'habitat).

³¹¹ Entretien n°37, janvier 2015 (Cadre, CCAS).

recours au CCAS de Grenoble³¹² le constat était fait que la possibilité d'un non-recours par non-demande (par désintérêt, désaccord sur l'offre ou non-envie) n'était alors pas concevable pour ces professionnels. Nous établissons un constat qui va dans le sens de cette remarque : la non-demande est essentiellement considérée comme étant liée à une mésinformation ou des représentations sur l'offre mais n'est pas exprimée par les acteurs comme étant une posture volontaire de désintérêt ou d'opposition à l'offre. C'est-à-dire que la non-demande, lorsqu'elle est envisagée, l'est comme un comportement subi plutôt que comme un comportement agi. Pour renforcer le caractère choisi de la non-demande, Frédérique Leresche parle de « non-recours raisonné »³¹³. Elle pose l'hypothèse que si ce non-recours est inaudible c'est en partie du fait de la subalternité des personnes en situation de précarité.

1.1.3. Différentes postures face au non-recours primaire

Malgré cette confusion entre les différentes composantes du non-recours primaire, et le poids de la non-connaissance dans ce non-recours primaire, ce dernier constitue un enjeu important pour le service social voire le cœur du travail social :

« L'accès aux droits c'est pour moi comment on va aller chercher les publics qui ne font pas valoir leurs droits. (...) Moi ceux qui m'interrogent, qui m'intéressent, c'est tous les autres-là, qui n'arrivent même pas chez nous ! Là quand ils n'arrivent pas chez nous, il faut bien qu'on travaille avec nos partenaires associatifs et institutionnels pour que, s'ils n'arrivent pas chez nous ils sont peut-être arrivés ailleurs, à la mairie, au centre social, n'oublions pas l'éducation nationale quand il y a des enfants. »³¹⁴

Cette posture fait l'objet de points de vue divergents, certains considérant que cela ne relève pas des missions du service social

³¹² WARIN Philippe, « L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social », Revue française des affaires sociales, 2014/1-2, La documentation française, pp.65-77.

³¹³ LERESCHE, Frédérique, « La critique portée par le non-recours aux droits sociaux : propositions pour développer une approche subalterne », *Sociologies*, 2019

³¹⁴ Entretien n°29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

départemental, que cette posture verserait dans une forme d'assistantat. En effet, cette question de l'aller-vers soulève des points de vue divergents sur le périmètre de l'action sociale d'une part et sur la responsabilité ou l'autonomie des publics dans leurs démarches d'autre part. Cet aller-vers va soulever la question de la demande explicite des usagers et demander si le service social ne doit répondre qu'à la demande explicite ou bien accompagner les publics dans la formulation d'un besoin. Sur cette question trois postures se distinguent, celle des professionnels qui estiment que le travail social ne doit répondre qu'à la demande explicite des usagers qui se présentent dans les services, celle de professionnels qui estiment qu'ils doivent accompagner l'expression de la demande des usagers qui se présentent dans les services, et celle de professionnels qui estiment que leur intervention concerne également ceux qui ne viennent pas dans les services.

Ce constat s'ajoute à une autre difficulté rencontrée dans la mise en œuvre du Bilan d'accès aux droits par le Conseil Départemental comme instrument de détection du non-recours, présenté dans le chapitre 4. On observe en effet que la question des pratiques et des compétences professionnelles relatives à l'accès aux droits, entre travail social et travail administratif est controversée. D'une part certains responsables estiment que l'accès aux droits est un travail administratif qui peut en cela être confié à des personnels administratifs, d'autre part, l'accès aux droits est appréhendé comme étant constitutif du travail social, à la fois outil de l'accompagnement et finalité d'autonomie. Le bilan d'accès aux droits a cristallisé ces tensions autour des pratiques professionnelles, exprimées lors des entretiens.

1.2. Une non-réception identifiée mais pas associée au non-recours

Un élément intéressant concernant la diffusion de la thématique du non-recours est le fait que la non-réception soit considérée comme « embolisant » les services sociaux, mais pas identifiée en tant que forme de non-recours. Ainsi, au cours des entretiens, la non-réception est régulièrement introduite en

ces termes : « ce qu'on voit souvent en revanche, mais ce n'est pas vraiment du non-recours, c'est le non-versement des prestations » :

« Ce n'est pas nouveau, ça, le nombre de demandes que l'on a parce qu'elles n'ont pas perçu leurs IJ [indemnités journalières] à temps, tout ça c'est...Elles ont leurs droits ouverts, ça je sais pas vous le mettez peut-être dans l'accès aux droits ? [AM : En fait c'est l'une des formes de non-recours, d'avoir fait la demande mais de pas recevoir.] Ah d'accord, moi je ne l'avais pas mis là-dedans, ça c'est régulier. Ils viennent nous voir, parce que derrière ils n'ont pas perçu leurs indemnités journalières. Par exemple une personne qui a un titre de séjour en cours de renouvellement, la CAF suspend les prestations, donc voilà si elle ne vit que de prestations elle finit chez nous. »³¹⁵

1.2.1. Un non-recours qui concerne les organismes sociaux

Ce sont notamment la non-réception des prestations CAF, des indemnités journalières de la CPAM qui sont concernées et, à partir de 2016, une non-réception est également constatée pour le RSA socle, liée à l'augmentation des délais de traitement des dossiers du fait de la mise en œuvre de la prime d'activité.

Deux hypothèses de causalité expliqueraient cette non-réception : les délais de traitement au moment de l'instruction de la demande, et les suspensions de droit en cas de changement de situation. Toutefois, si cette forme de non-recours impacte fortement les services sociaux, tant départementaux que communaux, elle n'est pas pour autant associée au non-recours, ce dernier étant restreint au non-recours primaire. Il apparaît dès lors, dans les représentations associées au terme de « non-recours » comme un phénomène parallèle, une difficulté d'accès aux droits dans un parcours déjà amorcé, plutôt que du non-recours en tant que tel.

Si du côté des cadres de proximité du département cette non-réception pose des difficultés sur les demandes de rendez-vous liées à ce non-versement de prestations et/ou les demandes d'aides alimentaires, du côté des CCAS le

³¹⁵ Entretien n°29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

lien avec les dispositifs extra-légaux est plus directement établi. Nous pouvons émettre l'hypothèse d'une visibilité plus importante du non-recours par non-réception au sein des CCAS du fait de l'organisation des services, la responsable du CCAS ayant également une vision globale des demandes d'aides facultatives examinées en commission. Ainsi au-delà de la seule organisation des services, la question des transferts de charge induits par le non-recours est tout de suite visible par la direction du CCAS. Du côté du département, les cadres qui perçoivent l'incidence des ruptures de droit sur les demandes de rendez-vous n'ont pas en charge la gestion des aides financières et n'ont donc pas une vision d'ensemble, intégrant les transferts de charge. De plus, jusqu'en 2018 chaque direction gérait ses propres aides facultatives, il n'y avait ainsi pas de vision générale des demandes d'aides financières adressées au titre de l'aide sociale à l'enfance, des aides extra-légales ou du fonds d'aide individuelle. En revanche, la perception des transferts de charge devient possible avec le Fonds social unique créé en 2018. Ce fonds réunit au sein d'un même dispositif toutes les aides départementales³¹⁶. Il permet d'avoir cette vision globale et ainsi de mieux percevoir les transferts de charge induits par des attentes ou des ruptures de droits. Cela concerne principalement les aides alimentaires au titre de l'aide sociale à l'enfance qui étaient octroyées pour pallier des suspensions de droits ou des délais de traitement du dossier. Cette prise en charge des publics pour pallier les dysfonctionnements d'institutions partenaires est alors clairement identifiée par les professionnels départementaux :

« Là on parle d'accès aux droits, les gens viennent parce qu'ils n'ont pas de réponse de la CAF ou parce qu'ils ont 150 000 courriers de la CAF, qui disent tout et son contraire, des documents qu'ils ont renvoyés ou on leur redemande des nouveaux papiers, après ne serait-ce que la sécurité sociale où ils arrivent pas à les joindre, où ils arrivent pas à avoir de rendez-vous, les dossiers CMU-C prennent 10 ans avant d'avoir un réponse...enfin voilà c'est vraiment, alors c'est le manque

³¹⁶ Le fonds social unique sera présenté plus longuement dans le chapitre 7.

de partenariat et les délais par rapport aux institutions qui sont extrêmement longs. »³¹⁷

1.2.2. Un non-recours difficile à mesurer pour les collectivités locales

Le poids que représentent ces aides facultatives dans l'attente du versement d'une prestation est rarement objectivé par les CCAS. Un CCAS rencontré a fait une évaluation sur une durée de six mois, 7% des personnes ayant été aidées par le CCAS au cours de cette période l'ont été pour « se substituer » aux institutions nationales, soit 31 personnes sur les 445 aidées par le CCAS³¹⁸. Ces 31 personnes ont bénéficié de 84 aides, plus de la moitié étant des bons alimentaires, les aides financières et l'accès à l'épicerie solidaire représentant chacun 22% des aides attribuées. Il faut souligner que ces objectivations nécessitent une démarche d'évaluation, soit en exploitant les données des progiciels utilisés par les services, soit en systématisant l'observation des activités du service. Or ces activités restent peu développées, à l'instar des analyses des besoins sociaux (ABS) qui sont, malgré leur caractère obligatoire depuis 1995, souvent inexistantes ou minimalistes³¹⁹.

En 2015, l'Odenore a réalisé une enquête nationale dont l'objectif était « d'apporter des premiers éléments explicatifs et descriptifs sur l'action, au local, sur le non-recours », qui faisait écho au Plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale³²⁰. Cette enquête réalisée sur la lutte contre le non-recours par les collectivités locales a souligné que 58,4% des CCAS ayant participé à l'enquête par questionnaire n'avaient jamais réalisé d'ABS³²¹. Cette proportion s'élève à 70% pour les communes de moins de

³¹⁷ Entretien n°58, décembre 2016 (Personnels administratifs, DASo/EDS).

³¹⁸ Entretien n°57, novembre 2016 (Cadre, CCAS).

³¹⁹ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, C., « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014.

³²⁰ Cette enquête était composée d'une phase par questionnaire auprès de 670 CCAS/CIAS, et 21 Conseils Départementaux, et d'une phase qualitative auprès de 3 CCAS et d'un Conseil Départemental.

³²¹ WARIN, Philippe, et al. « L'action, au local, sur le non-recours. Radioscopie des initiatives des collectivités locales », Rapport final, octobre 2016.

5000 habitants). Les principaux motifs de cette absence d'ABS sont le manque de moyens financiers, le manque de temps ou le manque d'expertise interne³²². Ainsi 11, 6% des CCAS choisissent de déléguer l'ABS à un prestataire extérieur. Pourtant, l'ABS constitue l'un des outils de l'observation sociale pour les CCAS, dans l'objectif d'ajuster la politique municipale aux besoins de la population et à ses évolutions. La difficulté à produire une ABS annuelle a conduit à revoir l'obligation annuelle de la produire : ainsi le décret du 23 juin 2016 rend obligatoire la réalisation d'une ABS et la diffusion d'un rapport dans la première année suivant le renouvellement des conseils municipaux, des rapports complémentaires pouvant être produits au cours du mandat mais ne revêtant plus un caractère obligatoire³²³.

L'enquête réalisée auprès de 670 CCAS par l'Odenore a mis en exergue le fait que le non-recours peut-être un objectif d'observation sans pour autant constituer un indicateur et que son intégration dans l'ABS reste limitée. Ainsi l'observation du non-recours aux aides légales est un objectif systématique pour 8% des CCAS, régulier pour 12% d'entre eux et occasionnel pour 16%. L'observation du non-recours aux aides facultatives est plus répandue, si elle n'est systématique que pour 7% des CCAS, 23% d'entre eux l'observent régulièrement et 15% occasionnellement. Les villes de plus de 200 000 habitants se distinguent dans cette enquête, les CCAS observant le non-recours aux aides légales systématiquement (25%), régulièrement (50%) ou occasionnellement (25%), et 75% d'entre eux observant le non-recours aux aides facultatives. L'étude souligne par ailleurs la corrélation forte entre l'observation du non-recours et sa prise en compte dans la politique de lutte contre les exclusions. En ce sens l'observation sociale s'affirme comme un instrument favorisant la prise en compte du non-recours comme catégorie d'action dans la lutte contre les exclusions. L'observation sociale permet de

³²²WARIN, Philippe et *al.*, « La lutte, au local, contre le non-recours », Rapport final, octobre 2016.

³²³Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

rendre visible le phénomène et facilite en cela sa prise en compte par les institutions. L'étude indique d'ailleurs qu'au-delà de l'ABS l'observation sociale du non-recours peut se traduire par des remontées d'information de terrain, en particulier de la part des travailleurs sociaux. Ces remontées de terrain peuvent être objectivées par des outils tels que les baromètres du non-recours, qui permettent de recenser les situations de non-recours. Enfin, un dernier outil consiste à superposer les cartographies de la pauvreté monétaire et des usagers des services pour repérer des poches de pauvreté dont les habitants seraient sous-représentés parmi les usagers des services.

Dans notre cas, le non-recours n'est pas intégré dans les ABS des communes du département. Parmi les 17 CCAS qui ont répondu favorablement à notre demande d'entretien, 12 avaient réalisé leur analyse des besoins sociaux, seulement un CCAS amorçait une deuxième ABS, la totalité des ABS avait été réalisées après 2010³²⁴ et aucun CCAS n'avait réalisé d'ABS annuelle. Neuf ABS avaient été réalisées par un prestataire extérieur. En majorité les ABS sont composées d'un diagnostic sociodémographique de la commune, et d'une rencontre avec différents acteurs du secteur social. A partir de ces deux composantes des orientations sont proposées. La majorité des acteurs rencontrés ont exprimé que l'ABS avait permis de confirmer et d'objectiver des constats de terrain. Une seule municipalité a indiqué que l'ABS était très éloignée des réalités de la commune. Ainsi l'ABS constitue un support pour fixer les orientations de la commune, et lorsque les constats confirment une politique déjà volontariste, les communes optent pour une diversification des actions.

1.3. Les balbutiements de la non-proposition

Concernant le quatrième type de non-recours, la non-proposition, en 2014 aucun élément n'avait été apporté au cours des entretiens. Nous posions

³²⁴ Deux CCAS l'ont réalisé en 2010 (dont un prévoyait de la renouveler en 2015), deux en 2012, deux en 2013, deux en 2014 et trois en 2015 (plus un CCAS qui en avait le projet cette année-là).

alors l'hypothèse que cette forme de non-recours n'était pas associée au non-recours et pas identifiée par les cadres de proximité, voire identifiée comme inexistante lorsque la question était explicitée. En revanche au cours des entretiens conduits en 2015 auprès des responsables d'EDS, le sujet est spontanément abordé par eux sur les difficultés de mise en œuvre de l'action sociale. Il est mis en lien avec la complexité des dispositifs, leur superposition et le changement rapide et régulier des législations, comme l'illustre cet extrait d'entretien :

« Je pense que dans le non-recours, il y a aussi un déficit, il peut y avoir aussi un déficit du côté des acteurs sociaux, je vais le dire comme ça, qui sont censés être des facilitateurs d'ouverture de droits. Je vise principalement les AS. (...) Je me rends compte que finalement, moi j'ai 29 assistantes sociales ici, quand même j'en ai encore pas mal et j'en ai vu passer pas mal qui ne percutent pas quoi, qui ne percutent pas sur les droits, ce qui est fondamentalement leur boulot. (...) Par contre, ce dont je suis quasi sûr, c'est qu'aujourd'hui les travailleurs sociaux, en fait ils ne suivent pas, comment dire, ils arrivent plus à assimiler tout. Et honnêtement je les comprends, parce que je peux vous dire que des fois, j'y perds mon latin aussi. »³²⁵

Ce constat est également relayé par une assistante sociale, qui s'inquiète de voir ce phénomène de non-proposition augmenter depuis plusieurs années :

« J'arrive ici première permanence, trois personnes ils n'ont pas leurs droits. Des fois ils sont suivis, il y a une famille qui est suivie par notre service, plus un centre d'hébergement. Y'a plus de CAF depuis le mois de juin l'année dernière, et en plus, ça on va pouvoir le récupérer, mais le droit au RSA activité [...] il est perdu, depuis un an presque. Il est perdu. Mais la collègue elle a demandé des allocations mensuelles. Sauf qu'une allocation mensuelle c'est une aide facultative et en fonction de l'âge de l'enfant c'est 100 euros, 150 euros, ça n'a rien à voir. [...] Depuis 4-5 ans je constate qu'au niveau de notre service même, les droits ne sont pas liquidés. »³²⁶

³²⁵ Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³²⁶ Entretien n°64, mars 2017 (Assistante sociale, DASo/EDS).

Si cette non-proposition n'était pas exprimée auparavant par les cadres de proximité, elle était néanmoins mise en avant en central, par exemple sur un dispositif facultatif du Conseil Départemental, le Fonds d'Aides Individuelles (FAI). Ce dispositif extra-légal s'adresse aux allocataires du RSA socle en démarches d'insertion, il intervient dans trois domaines : le logement, l'insertion sociale et la santé. Contrairement à l'Aide Extra-Légale (AEL) dont le montant est fixé à 153 € annuels et 306 € pour les bénéficiaires du RSA socle, le montant maximum du FAI dépend des demandes auxquelles il doit répondre. Ainsi pour une dette énergie, le FAI peut résorber l'intégralité de la dette. Le constat avait été fait par la responsable de la Mission des aides solidaires que des demandes d'AEL étaient transmises pour des situations pour lesquelles le FAI pouvait être sollicité. Au cours d'un groupe de travail, un autre exemple est donné concernant les publics qui bénéficient d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP)³²⁷ :

« Se posent des questions quand même, quand on reçoit des situations en MASP qui ont été suivies déjà depuis plusieurs années par les travailleurs sociaux, il y a des non ouvertures de droits quand même et des ouvertures de droits qui sont normalement basiques, je parle de la sécurité sociale. »³²⁸

Dans un autre groupe de travail portant sur l'aller vers, c'est la formation des travailleurs sociaux qui est avancée comme hypothèse d'intervention pour prévenir le non-recours :

« Après voilà, je me dis comment est-ce que nous on peut à notre niveau dans les études sociales, éviter que nos professionnels soient déjà eux dans la non-connaissance. Avant même de parler des usagers, déjà les professionnels. Même nous on n'est pas formé sur tout. Et on balaye des champs tellement vastes avec des évolutions tellement rapides

³²⁷ La mesure d'accompagnement social personnalisé est prévue par l'article L271-1 Code d'action sociale et des familles : « Toute personne majeure qui perçoit des prestations sociales et dont la santé ou la sécurité est menacée par les difficultés qu'elle éprouve à gérer ses ressources peut bénéficier d'une mesure d'accompagnement social personnalisé qui comporte une aide à la gestion de ses prestations sociales et un accompagnement social individualisé » Disponible en ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr>.

³²⁸ Groupe de travail « Non-proposition », Séminaire d'encadrement, avril 2016.

que... Et aussi des évolutions d'outils, des évolutions des façons de solliciter le droit, c'est vrai que je pense qu'on a des informations qui des fois sont périmées. »³²⁹

Outre un défaut de formation des professionnels, une autre hypothèse de causalité de la non-proposition est avancée pour expliquer la raison de la méconnaissance des dispositifs par les professionnels eux-mêmes, il s'agit du *turn-over* des équipes :

*« Après sur la connaissance, moi j'aimerais bien qu'on parle aussi de la connaissance des professionnels, on commence à y arriver, mais c'est vrai que moi je remarque qu'on a des professionnels qui, bien que travailleurs sociaux travaillant tous les jours, n'ont pas connaissance d'un certain nombre de dispositifs, et je ne sais pas comment... Alors il y a beaucoup de *turn over*, il y a des gens qui reviennent d'un arrêt maladie long, pour lesquels on ne prend pas forcément le temps de reprendre tous les dispositifs ou tous les changements qui sont intervenus depuis 6 mois, depuis 1 an. »³³⁰*

Les responsables d'EDS soulignent le rôle de l'encadrement dans ce contexte de changements multiples et rapides du système d'aide et d'action sociales, pour pallier cette méconnaissance par les professionnels, spécifiant que « c'est au cadre de vérifier que l'on a bien permis que l'accès aux droits se fasse »³³¹ :

« C'est pour ça aussi que je pense que notre porte doit être vraiment ouverte. C'est-à-dire que moi j'attache énormément d'importance à ce que les travailleurs sociaux n'aient pas de tabou pour venir me voir. Parce que c'est aussi un moyen de finalement, tranquillement, vérifier finalement qu'ils n'auraient pas zappé des trucs. Et quand même ça arrive, assez régulièrement, assez régulièrement (...). Je n'ai pas trouvé de solution, si ce n'est que je crois qu'on ne peut que renforcer notre accompagnement, travailler dans la transparence avec eux. »³³²

³²⁹ Groupe de travail « Aller-vers » n°2, Séminaire d'encadrement, avril 2016.

³³⁰ Groupe de travail « Aller-vers » n°1, Séminaire d'encadrement, avril 2016.

³³¹ Entretien n°29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³³² Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

« Moi il me semble que nous, du point de vue de l'encadrement on doit se prendre cette question qu'on ne s'est peut-être pas prise assez d'ailleurs. On doit vraiment se prendre cette question parce que ça veut dire qu'il faut qu'on accompagne beaucoup plus et qu'on invente des modalités d'accompagnement auprès des équipes pour que ça ça puisse évoluer parce que c'est pas possible, (...) Après moi je veux pas jeter la pierre aux travailleurs sociaux, parce que des explications il y en a et notamment la multiplicité des choses, ne serait-ce que ça. Et après ils ont la tête dans le guidon, absolument. »³³³

Nous observons que le constat de cette non-proposition a été spontanément fait à partir de 2015, soit un an après la mise en œuvre du schéma d'action sociale de proximité. Cela nous amène à discuter le constat important, produit par les acteurs eux-mêmes, que le non-recours est généré par le système de l'aide et l'action sociales lui-même.

1.4. Le non-recours : une production des politiques sociales

Les professionnels que nous avons rencontrés rendent compte d'une ambivalence entre l'attention portée au non-recours et la production du non-recours par le système. Cette perception d'un non-recours produit par les politiques sociales concerne ainsi à la fois les dispositifs, les modalités d'accès à ces dispositifs, l'organisation des services et les ressources humaines. Dans leurs discours, ils distinguent notamment trois dimensions : la domiciliation, la dématérialisation des démarches administratives et la production de discours stigmatisants sur les bénéficiaires de droits sociaux.

1.4.1. La domiciliation

Le premier aspect concernant les dispositifs est l'accroissement des difficultés liées à la domiciliation, qui, sur plusieurs communes du Val-de-Marne, est empêchée par la pénurie d'organismes domiciliataires, certaines municipalités ayant délégué cette compétence à des associations, d'autres appliquant des critères restrictifs sur leur commune. L'accès aux droits est

³³³ Groupe de travail Aller-vers n°1, Séminaire d'encadrement, avril 2016.

rendu impossible du fait de ce manque de place pour la domiciliation, le délai d'attente pour une domiciliation sur certaines communes du Val-de-Marne étant supérieur à un an. Dans une enquête réalisée en 2015 auprès d'associations domiciliataires, la FNARS Ile-de-France a souligné plusieurs difficultés rencontrées³³⁴ en particulier celui de l'insuffisance et l'inégale répartition de l'offre de domiciliation en Région Ile-de-France. Cette saturation des organismes domiciliataires est liée à une concentration des organismes sur les départements de Paris et de première couronne, les autres départements étant dépourvus de services domiciliataires, notamment parce que tous les CCAS ne domicilient pas ou appliquent des critères restrictifs d'accès au service, notamment à travers la justification d'un lien avec la commune (impôts, école, famille...). Ces pratiques ont été ciblées par la circulaire de 2016 relative à la domiciliation, permettant de clarifier la notion de *lien avec la commune* (voir l'encadré n°5).

Plus spécifiquement dans le Val-de-Marne l'enquête souligne que malgré un nombre important d'associations domiciliataires dans le département, ces dernières sont principalement situées dans les communes les plus peuplées en proximité de Paris, et rencontrent deux difficultés : une saturation au regard de leur agrément, et une sectorisation imposée par les conventions avec le Conseil Départemental ou les CCAS, sectorisation qui empêche l'orientation vers une autre association.

Les difficultés liées à la domiciliation ont été prises en compte dans la loi DALO en 2007 qui simplifiait le dispositif, puis dans le Plan Pluriannuel contre la Pauvreté en 2013. Ce plan a donné lieu à une intégration de la problématique dans la loi ALUR³³⁵ en 2014 qui prévoit l'élaboration par les préfets de Schéma départementaux de la domiciliation, adossés aux Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes

³³⁴FNARS IDF « La domiciliation administrative associative en Ile-de-France », Rapport d'enquête, mars 2015.

³³⁵ Loi n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Les circulaires et décrets d'application de la loi ALUR seront publiés au début de l'année 2016.

défavorisées (PDALPD). Ces schémas visent à mieux connaître l'offre existante sur le territoire afin de faciliter la réponse aux besoins des publics. En Ile-de-France, la mise en place des Schémas est coordonnée par la préfecture de Région (DRILH et DRJSCS) afin d'améliorer la couverture et la répartition territoriale et d'harmoniser les conditions d'accès à la domiciliation. En 2018, le Schéma départemental de la domiciliation du Val-de-Marne n'avait pas encore été adopté.

Encadré n°5 : la domiciliation

Le cadre légal de la domiciliation a été fixé par la loi sur le Droit au logement opposable (DALO) du 5 mars 2007 qui désigne les CCAS et CIAS comme organismes domiciliataires sur la commune, et le Préfet comme animateur et garant du dispositif. Le dispositif est réformé par la loi ALUR du 24 mars 2014, les décrets d'application du 16 mai 2016 et la circulaire du 10 juillet 2016. Cette dernière vient préciser les publics concernés par la domiciliation et la notion de lien avec la commune. La domiciliation concerne les personnes sans domicile stable, c'est-à-dire « toute personne qui ne dispose pas d'une adresse lui permettant d'y recevoir et d'y consulter son courrier de façon constante et confidentielle »³³⁶. L'établissement de cette adresse est une condition *sine qua non* pour les démarches d'accès aux droits et d'insertion des personnes sans domicile stable. Si la domiciliation est une obligation, l'appréciation de la commune de domiciliation est liée au lien avec la commune dont les personnes doivent justifier. Ce lien avec la commune renvoie au séjour sur le territoire communal c'est-à-dire au logement fixe ou mobile sur le territoire communal (avec ou sans statut d'occupation) ou le fait d'être à la rue sur le territoire communal. Plusieurs pièces permettent de justifier le lien avec la commune et clarifient la nature de ce lien : logement mais également activité professionnelle, suivi social, médico-social ou professionnel, démarches ou ouverture de droits sur la commune, liens familiaux (état civil mais également

³³⁶ Ministère des solidarités et de la santé, « Domiciliation des personnes sans domicile stable, <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/lutte-contre-l-exclusion/article/domiciliation-des-personnes-sans-domicile-stable> (consulté le 12 mai 2019).

scolarisation des enfants ou inscription à la crèche), et plus largement tout document prouvant de la présence sur la commune. Cette circulaire permet ainsi de prévenir des acceptions limitatives de certaines communes du lien avec la commune.

1.4.2. *La dématérialisation des démarches administratives*

Par ailleurs, les modalités d'accès aux dispositifs complexifient également le parcours de l'utilisateur, comme la dématérialisation des démarches, qui s'est développée ces trois dernières années. Le numérique a impacté les modalités de contact entre les usagers et l'administration : peu de services publics conservent aujourd'hui un guichet accessible sans rendez-vous, permettant d'avoir une information, une orientation, un premier contact. Or, le Défenseur des Droits souligne que cette dématérialisation des démarches est génératrice d'inégalités dans les démarches d'accès aux droits³³⁷. En effet, si le numérique progresse en France, tant en termes d'équipements que d'usages, la dématérialisation peut marginaliser des publics éloignés de l'outil numérique, en particulier dans leurs démarches administratives. Ainsi selon une enquête du Défenseur des droits publiée en 2016, 13% de la population Française se dit dans l'incapacité de déclarer ses revenus, de télécharger et remplir un formulaire ou encore de rechercher des informations sur Internet. Elle met également en exergue deux facteurs qui amplifient l'exclusion numérique : la précarité et l'isolement social, ce dernier facteur étant particulièrement impactant puisque 20% des personnes isolées n'ont pas accès à internet. Or ce sont les personnes en situation de précarité qui sont le plus confrontées aux démarches administratives³³⁸. Un rapport plus récent du Défenseur des droits souligne que 19% des Français n'ont pas d'ordinateur et 27% pas de smartphone et que l'absence de connexion est particulièrement élevée parmi

³³⁷ Le Défenseur des Droits, « Enquête sur l'accès aux droits, volume 2. Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », Rapport d'enquête, mars 2017.

³³⁸ Le Défenseur des Droits, « Enquête sur l'accès aux droits, volume 2. Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », Rapport d'enquête, mars 2017, p.15.

trois populations : les retraités, les non-diplômés (dont 54% ont une connexion, contre 94% des diplômés du supérieur), et les ménages ayant de faibles revenus (seulement 40% ayant une connexion)³³⁹.

L'accès aux services publics dans le champ social implique de plus en plus une prise de rendez-vous préalable, en ligne ou via une plateforme téléphonique. Le numérique constitue une nouvelle modalité pour effectuer une demande, depuis déjà une dizaine d'année certaines démarches peuvent être effectuées en ligne (à l'instar de l'aide personnalisée au logement), mais jusqu'en 2016 cette modalité restait complémentaire des dossiers papier, pour les publics les plus autonomes dans l'utilisation de l'outil et dans leurs démarches administratives. Depuis 2016 il y a une diminution de cette complémentarité entre le numérique et le papier. En 2016 la première prestation entièrement numérique est mise en œuvre : la prime d'activité. Cette unique modalité d'accès à ce droit implique une conditionnalité nouvelle³⁴⁰ : pour y avoir accès il faut obligatoirement passer par l'outil informatique. Cette conditionnalité nouvelle³⁴¹ implique une perte d'autonomie administrative pour certains publics qui réalisent leurs démarches « papier » sans l'aide d'un tiers, mais également une rupture d'égalité devant le service public³⁴². Ce mouvement s'est accéléré sans que les conséquences pour les services ne soient anticipées, notamment sur la demande des usagers d'être aidés à effectuer leurs démarches en ligne, évolution pour laquelle les services ne sont pas équipés, ni en matériel ni en ressources humaines :

³³⁹ Le Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019.

³⁴⁰ MAZET, Pierre, « Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Revue français de service social*, n°264, 2017.

³⁴¹ La dématérialisation des démarches administratives concerne également les démarches d'état civil, les impôts ou les demandes d'immatriculation. Le Défenseur a de ce fait rendu une décision le 3 septembre 2018 : « sur l'absence de procédure alternative à la voie numérique, recommande encore aujourd'hui d'introduire dans la loi une clause de protection des usagers vulnérables, prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique dans le cadre de la mise en œuvre de toute procédure de dématérialisation d'un service public » (décision n°2018-226, p.7).

³⁴² Le Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019.

« Une des difficultés je trouve et qui revient aussi sur les différents accès aux droits, c'est que de plus en plus on est sur de l'accès aux droits en ligne, (...). Et donc ça fout dans la panade un certain nombre de gens, qui, même s'ils avaient l'outil ne savent pas le maîtriser, l'utiliser etc. C'est pas uniquement la mise à disposition d'un outil, c'est pouvoir l'utiliser. (...) Ça veut dire aussi des sollicitations du service social à ce niveau-là et pour lequel on n'est pas outillé on va dire et puis ben déjà le flux et important donc... on se retrouve dans un rôle qui nous est pas forcément assigné officiellement. »³⁴³

Le sentiment des professionnels du Val-de-Marne est que cette dématérialisation ne s'effectue pas en plus de l'accueil physique mais à son détriment :

« Sur l'accès aux droits, moi le sentiment que j'ai c'est que d'un côté on a de plus en plus de guichets qui se ferment à l'avantage du guichet électronique et donc des gens qui sont un peu en, en carence d'interlocuteurs avec qui ils peuvent entrer en interaction, et ça je suis... ça je trouve ça dommageable, donc ça veut dire que ça éloigne un tant soit peu les gens soit qui maîtrisent pas la langue, soit qui ne maîtrisent pas les arcanes de notre administration, des gens qui baissent les bras tout simplement aussi. »³⁴⁴

Le dernier rapport du Défenseur des droits à ce sujet déplore le manque d'anticipation par les différentes administrations des stratégies d'accompagnement des usagers qui auraient dû être mises en œuvre concomitamment à la dématérialisation. Le plus souvent ces services ont été développés *a posteriori*, sans être anticipés, à l'instar des services civiques présents en préfecture³⁴⁵. Pourtant plusieurs administrations ont développé des pratiques de médiation numérique, à partir de bornes dédiées à leurs démarches, à l'instar de la CNAF et de la CNAM. L'accompagnement numérique va également se reporter sur d'autres structures. Le Défenseur des droits souligne ainsi que « [les failles et les carences de la dématérialisation]

³⁴³ Entretien n°31, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁴⁴ Entretien n°31, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁴⁵ Le Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019.

entraînent des difficultés nouvelles ou une surcharge d'activité non compensée pour les acteurs qui accompagnent déjà les usagers pour faire face à leurs difficultés »³⁴⁶, citant en particulier les services sociaux, les villes et les associations. Cette absence d'accompagnement par les administrations qui dématérialisent leurs démarches induit donc un transfert de charge. Ainsi selon une étude réalisée pour Emmaüs Connect 75% des professionnels affirment faire les démarches numériques à la place de l'utilisateur³⁴⁷. Par ailleurs le Défenseur des droits souligne que cette prise en charge par d'autres acteurs pose la question de leur équipement d'une part, de la formation des professionnels et des bénévoles d'autre part.

L'enjeu posé par le numérique se pose avec d'autant plus d'acuité que la dématérialisation des démarches qui était au départ complémentaire à l'accueil physique et à l'instruction des demandes par le papier, tend à devenir exclusive. En effet, le programme « Action publique 2022 » annonce une dématérialisation de l'intégralité des services publics à l'horizon 2022. Le défenseur des droits a alerté les pouvoirs publics sur la nécessité de conserver une alternative aux démarches dématérialisées pour deux raisons majeures : la rupture d'égalité devant le service qu'elle induit, et la rupture de continuité du service public en cas de défaillance des téléprocédures. Il souligne que le code des relations entre les usagers et l'administration stipule que la démarche en ligne est une *possibilité* pour l'utilisateur et que « par conséquent, les administrations créant une obligation pour l'utilisateur de saisir l'administration par voie électronique outrepassent les possibilités qui leur sont ouvertes par le droit en vigueur et entravent ainsi l'accès aux services concernés »³⁴⁸.

On observe que si le numérique constitue un vecteur de simplification, et que son développement était une réponse à la critique de la complexité du

³⁴⁶ Le Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019, p.46.

³⁴⁷ DAVENEL Yves-Marie, « Le numérique au sein de l'Action sociale dans un contexte de dématérialisation », *Les études connexions solidaires*, Emmaüs Connect, avril 2016.

³⁴⁸ Le Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019, p.29.

système, son développement produit un nouveau problème public en excluant une partie de la population, en particulier les personnes précaires et isolées. Une enquête du défenseur des droits souligne la corrélation entre précarité d'une part, isolement d'autre part dans l'accès et l'aisance à utiliser internet dans des démarches administratives³⁴⁹. Cette dématérialisation a des conséquences sur les parcours des usagers dans la mesure où le fait de faire la démarche en ligne une première fois implique de poursuivre par ce moyen-là alors que les usagers ne disposent pas nécessairement de l'autonomie électronique nécessaire à ces démarches.

« Depuis qu'il y a la numérisation des [déclarations trimestrielles de ressources], on a beaucoup de gens qui perdent leurs droits et c'est hyper compliqué. Donc là c'est tout de suite c'est au secours non mais sans... c'est une galère, donc voilà le fait que les gens n'arrivent pas à renouveler leurs droits c'est devenu un gros problème, un gros gros problème. »³⁵⁰

La dématérialisation des démarches administratives contraint les professionnels des services sociaux à des adaptations de leurs pratiques qui n'ont pas été anticipées par l'administration en particulier les questions déontologiques liées à la conservation des identifiants et des mots de passe, mais également la question de la responsabilité engagée lorsque l'on fait une démarche à la place de l'utilisateur sur son espace personnel et non sur le progiciel. La dématérialisation des démarches administratives, par son impact sur les besoins des publics et par conséquent sur les pratiques professionnelles des intervenants sociaux, a joué le rôle d'un catalyseur par rapport à la problématique du non-recours. Par ces nouveaux besoins et ce risque majeur de non-recours lié à la dématérialisation, ce phénomène n'était plus perçu comme extérieur au service social (concernant seulement *ceux qui ne viennent pas*) mais bien un problème présent au guichet du service social.

³⁴⁹ Défenseur des droits, « Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », *Enquête sur l'accès aux droits*, vol.2, p.15.

³⁵⁰ Groupe de travail Aller-vers n°2, Séminaire d'encadrement, avril 2016.

Aussi la difficulté à rencontrer ou à joindre par téléphone un interlocuteur est soulignée par les professionnels des services départementaux et municipaux qui restent « la dernière porte ouverte » pour les publics.

« Alors ce qui pourrait être lié c'est que chaque institution a un peu un repli sur soi et qu'aujourd'hui on a peu de lisibilité sur ce que font les travailleurs sociaux de la CAF, de la sécu, sur quelles missions ils sont positionnés. (...) C'est de pire en pire, c'est accentué je dirai, parce qu'aujourd'hui ce que les gens n'ont pas par rapport à plusieurs années c'est qu'en fait pour contacter ces institutions-là on est sur un système de boîte vocale, y compris pour prendre des rendez-vous. »³⁵¹

Cette évolution des fonctionnements des partenaires a des incidences sur la demande qui s'adresse aux structures de proximité :

« Depuis que nos partenaires, les institutions leur porte est fermée et ils fonctionnent que sur rendez-vous, on a de plus en plus de gens qui viennent qui sont perdus. Les usagers quand ils arrivent chez nous ils trouvent la porte ouverte ils sont soulagés, ils parlent de leur souffrance, de leurs difficultés et c'est plus ce qui est CAF, les portes fermées, il faut prendre des rendez-vous, et pour prendre des rendez-vous ou bien appeler ou bien utiliser internet, il y a beaucoup de gens qui ne savent ni lire ni écrire, des fois qui ne comprennent pas la langue et des fois s'ils comprennent la langue ils savent lire et écrire et ils n'ont pas utilisé le matériel ou ils n'ont pas internet chez eux. Idem pour Pôle Emploi et la sécurité sociale. Depuis que ces services ont fermé leurs portes. »³⁵²

En effet, la réalisation de démarches administratives en ligne suppose en premier lieu de maîtriser la lecture et l'écriture ; or l'illettrisme concerne en France 7% de la population âgée de 18 à 65 ans et 20% des allocataires des minimas sociaux³⁵³. Contrairement à l'analphabétisme, l'illettrisme concerne des personnes qui ont été scolarisées en France. Il est souvent rendu invisible

³⁵¹ Entretien n°29, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁵² Entretien n°58, décembre 2016 (Personnels administratifs, DASo/EDS).

³⁵³ INSEE, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, Enquête « Information et Vie Quotidienne, 2012.

car dissimulé par les personnes qui y sont confrontées³⁵⁴. La maîtrise de l'outil informatique pose le préalable de la maîtrise des compétences de base, tant pour les personnes en situation d'illettrisme que pour les personnes d'origine étrangère allophones, confrontées à des freins linguistiques.

La maîtrise des compétences de base va impliquer le passage par une structure de proximité pour être accompagné dans ces démarches. Une assistante administrative souligne également le fait que ce repli des institutions met les professionnels en difficulté. En effet les usagers vont s'adresser à eux alors que leur problématique relève d'une autre structure, sans forcément comprendre l'impuissance de l'agent pour résoudre leur problème. Par ailleurs, cela augmente la demande qui s'adresse à ces structures de proximité dans une période de manque de personnel :

« Mais moi je pense vraiment qu'il y a un problème au niveau du nombre de personnels. Nous on nous demande de recevoir davantage, donc c'est vrai [ma responsable] me dit « mais normalement il faut ½ heure ¾ d'heure », je lui dis « moi je ne sais pas faire mon travail comme ça » et elle m'a dit quoi, elle m'a dit que je commençais à être âgée et qu'il fallait que j'accepte que le travail évoluait. J'ai dit « il change de là à dire que c'est une évolution ». (...) Moi je suis désolée il y a cinq ans je ne constatais pas ça. Et je ne peux que le mettre en rapport avec la transformation de nos postes de travail. »³⁵⁵

Cet exemple est intéressant en ce qu'il illustre le fait que la réorganisation des services puisse être perçue comme une cause des difficultés professionnelles, alors qu'elle était supposée permettre de mieux répondre à une demande sociale croissante. A l'instar du développement du numérique, cet exemple souligne le fait qu'une solution développée pour répondre à un problème, en l'occurrence celui de l'engorgement des services, devienne à son tour un problème.

³⁵⁴ FERNANDEZ, Hervé, « Lutter contre l'illettrisme », in. WARIN, Philippe (dir.) *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2019.

³⁵⁵ Entretien n°64, mars 2017 (Assistante sociale, DASo/EDS).

1.4.3. Des discours politiques stigmatisants

Enfin un dernier élément peut être souligné concernant ce non-recours produit par le système, il s'agit de l'incidence à moyen et long terme des discours politiques médiatisés concernant les droits sociaux. Cela a notamment été observé sur la forte médiatisation de la question de la fraude sociale et de l'assistanat :

« C'est un peu politique tout ça aussi, on ne peut pas s'empêcher de penser quand même que les nombreuses années où on a passé notre temps à dire aux gens « oh vous vous rendez compte, ils vivent au crochet de la société avec telle aide, telle aide, telle aide. » (...) N'empêche que du coup, je pense que dans les consciences ça participe au truc. C'est-à-dire que finalement, d'une certaine manière, est-ce qu'on n'a pas un peu, est-ce qu'on n'a pas un peu honte aujourd'hui d'aller chercher notre droit ? Je pense que oui, je pense qu'il y a un peu de ça, et quel que soit notre milieu. J'en suis persuadé de ça, j'en suis persuadé. »³⁵⁶

Pourtant l'exécutif départemental se positionne politiquement contre ces discours stigmatisants, et tente par ses prises de parole publiques de les contredire, comme dans un communiqué de juin 2018 :

« On met un pognon de dingue dans les minima sociaux et les gens ne s'en sortent pas » ... « les gens pauvres restent pauvres ». Avec ces propos, le Président de la République assume un choix politique dangereux pour la cohésion sociale de notre pays. Celui de stigmatiser 7 millions de français, enfants compris, qui, grâce à la solidarité nationale, et malgré des réalités quotidiennes particulièrement difficiles, peuvent vivre dans la dignité. (...) Aujourd'hui, l'Etat doit plus d'1 milliard d'euros au Conseil départemental du Val-de-Marne dans la non-compensation du transfert des allocations de solidarité. Malgré cela, nous prenons nos responsabilités pour continuer des politiques utiles et d'inclusion sociale et, face aux difficultés de la vie, toujours tendre la main à celles et ceux qui ont besoin d'un coup de pouce pour mieux se relever. »³⁵⁷

³⁵⁶ Entretien n°30, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁵⁷ Communiqué de presse de Christian Favier du 14 juin 2018.

Si ce discours politique est diffus, on observe toutefois comme nous avons pu le remarquer concernant la non-demande que ce discours sur l'assistanat n'est pas condamné par tous, et que la tension entre assistance et assistanat fait l'objet de disputes comme l'illustre cet extrait d'entretien au sujet de l'automatisation de l'accès à certains dispositifs :

« Je pense par exemple à la CMU et au tarif première nécessité d'EDF, où il suffit de faire sa demande à la CMU et pof, maintenant c'est quasi automatique je crois, le fichier CMU transite à l'EDF et il y a le tarif première nécessité qui est mis en place. Moi ça me questionne, moi ça me pose problème. Moi je trouve que ça renforce une forme d'assistance ou d'assistanat qui n'est pas forcément, en tout cas que je ne reconnais pas comme étant un dispositif qui va faciliter l'autonomie des gens. »³⁵⁸

Ainsi questionner le non-recours cristallise différents enjeux autour des politiques sociales en France, de leur périmètre, des postures professionnelles et de conceptions différenciées de l'autonomie des publics.

Ces différents constats recueillis individuellement ou collectivement dans différentes communes ont été affinés, nuancés ou confirmés à travers l'observation des ateliers accès aux droits conduits sur deux territoires dans le cadre des Pactes locaux pour l'insertion et le développement social.

2. La préparation du PTI : un cadre de travail favorable à l'appropriation du non-recours

Le pacte territorial d'insertion du Département du Val-de-Marne est le premier document stratégique dans lequel le terme de non-recours apparaît³⁵⁹. Le PTI est une obligation légale dans le cadre de la loi RSA mais le Conseil Départemental l'a investi comme un outil d'animation partenariale et de réaffirmation de son rôle de chef de file de l'action sociale. En effet, si les signataires du PTI à l'échelle départementale sont principalement des

³⁵⁸ Entretien n°31, juillet 2015 (Cadre, DASo/EDS).

³⁵⁹ Voir chapitre 2, section 2.

institutions, les parties prenantes locales sont plus larges : associations locales, centres sociaux, villes. Adopté au niveau départemental, sa mise en œuvre relève des six territoires d'action sociale à travers les PLIDS (pactes locaux pour l'insertion et le développement social), c'est cette territorialisation du pacte qui permet d'associer des partenaires locaux. Pour décliner son pacte territorial d'insertion, le département applique une logique de développement social local. « Par-delà la diversité de ses filiations et de ses promoteurs, la notion de développement social est portée par la volonté de promouvoir la mise en œuvre de politiques émancipatrices, participatives, et pas seulement curatives et assistancielles. Elle apparaît comme un moyen d'adaptation sur le territoire des politiques d'action sociale qui sont traditionnellement orientées vers des publics ciblés. Dans le cadre de la décentralisation, elle traduit la volonté de s'appuyer sur l'atout de la proximité et incarne l'ambition d'une approche plus locale et partenariale des politiques publiques, afin de dépasser les approches verticales et sectorielles »³⁶⁰. Ainsi le développement social porte une approche transversale et partenariale des politiques sociales qui s'appuie sur les besoins du territoire.

Cinq principes communs vont structurer la démarche locale : un pilotage de la démarche par le RESOT avec l'appui de l'équipe territoriale d'action sociale ; l'identification de deux à trois axes de travail à partir d'un diagnostic partagé, s'appuyant sur l'expertise des travailleurs sociaux ; une conférence de lancement pour associer les partenaires locaux ; puis l'organisation de groupes de travail auxquels les partenaires sont invités à participer. Les principes de mise en œuvre de ces pactes locaux sont harmonisés à l'échelle des six territoires d'action sociale : le PLIDS est piloté par le Responsable social de territoire, et une conférence locale d'insertion et de développement social est organisée chaque année, présidée par un élu du territoire et réunissant l'ensemble des partenaires, afin d'établir un bilan des

³⁶⁰ AVENEL, Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie Sociale*, n°13, 2016, p.118.

actions élaborées dans le cadre des groupes de travail et de réfléchir collégialement aux actions à poursuivre.

La déclinaison locale du PTI s'appuie sur la territorialisation de l'action sociale et le découpage du département en six territoires d'action sociale, qui a été acté en 2010. Cette territorialisation a introduit un échelon supplémentaire d'encadrement et d'animation partenariale locale. En effet cette territorialisation a été accompagnée de la création des postes de Responsable social de territoire (RESOT), qui encadrent les responsables des EDS et animent la politique d'insertion et d'action sociale à l'échelle des six territoires. L'objectif de cette déclinaison locale du PTI est de construire des actions qui répondent aux besoins des publics, aux problématiques repérées par les professionnels tout en tenant compte des contraintes et des ressources locales. C'est à travers cet outil que la thématique du non-recours va être la plus diffusée à l'échelle des territoires. Les PLIDS ont favorisé une appropriation de la thématique du non-recours et sa diffusion plus large, et différents facteurs ont contribué à cette appropriation.

2.1. Une intervention fondée sur les besoins

Afin de construire des actions en adéquation avec les besoins locaux, le diagnostic territorial réalisé par un cabinet de conseil a été décliné à l'échelle des six territoires. Ce diagnostic sociodémographique a permis d'identifier une dizaine d'axes de travail. Pour procéder au choix des axes de travail prioritaires ce diagnostic a été partagé avec les professionnels de chaque EDS afin de sélectionner deux à trois axes qui ont donné lieu à des groupes de travail. Si le diagnostic devait permettre une sélection d'axes de travail en fonction des spécificités de chaque territoire, certaines thématiques sont récurrentes et travaillées sur trois territoires. C'est le cas par exemple de l'apprentissage linguistique, des modes d'accueil des jeunes enfants, de la santé psychique ou encore de l'accès aux droits.

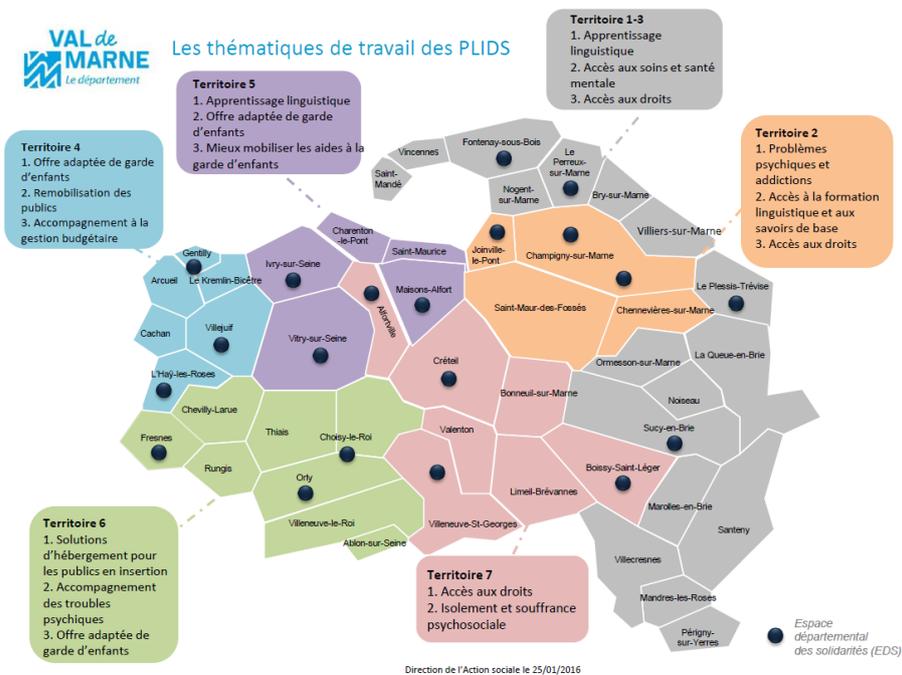


Figure 10 : Répartition des groupes de travail sur les six territoires d'action sociale (Source : CD 94/DASo)

La récurrence de ces thématiques illustre leur prégnance à l'échelle départementale et la volonté de les traiter à l'échelle territoriale. Le choix de les prioriser dans le cadre du PLIDS ne signifie pas pour autant qu'il s'agisse du seul levier mobilisé pour agir sur la question. En effet dans le cadre de l'offre d'insertion départementale, des actions sont élaborées pour faciliter l'accès aux modes d'accueil du jeune enfant, permettre l'apprentissage du français dans une visée d'insertion professionnelle, ou encore améliorer l'accès aux soins. A travers ce diagnostic des besoins on repère que même si l'échelle du besoin est départementale, l'échelle de la solution va en partie être territoriale. La pertinence de cette échelle d'intervention s'explique par la mobilisation des ressources locales. Derrière ce terme de ressources locales on trouve à la fois les acteurs en présence (associations, CCAS, centres sociaux), leur offre de services, les réseaux préexistants et par là même leurs habitudes de travail communes. L'échelle de la solution s'explique également par la volonté de l'exécutif départemental de proposer des actions en proximité des populations.

Ce terme de proximité mérite néanmoins d'être nuancé car il ressort de nos observations que le territoire d'action sociale, qui est un découpage

administratif, n'est pas nécessairement pertinent par rapport aux échelles d'intervention des partenaires invités à y participer. L'échelle d'intervention locale la mieux identifiée est celle de la commune, éventuellement de plusieurs communes, mais aucun autre partenaire n'intervient à la même échelle que le département, à l'exception des organismes sociaux (CAF, CPAM, CNAV) qui sont organisés sur la base du même découpage administratif. Ce constat a été renforcé au moment de la mise en place des EPT (Etablissements publics territoriaux) dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) adoptée en 2014, qui ont remplacés les précédentes intercommunalités du département. Le département du Val-de-Marne est couvert par trois EPT qui se sont progressivement affirmés comme des territoires de référence.

Nous nous intéressons ici plus spécifiquement à deux territoires qui ont priorisé la thématique de l'accès aux droits dans leur PLIDS : les territoires 1-3 et 7. Le territoire 2 n'a pas constitué un terrain spécifique car son lancement a été tardif, ce qui ne permettait pas de recueillir les données sur une période suffisamment longue³⁶¹. Sur le territoire 1-3 les catégories ont été préconstruites afin de pouvoir quantifier et prioriser les facteurs de non-recours tandis que sur le territoire 7 les catégories présentées sont issues de la synthèse des échanges, il s'agit des freins qui ont été spontanément énoncés et il n'y a pas de quantification. Malgré des méthodes différentes, on observe une similarité des catégories, à la différence des motifs de non-demande (non-envie, motivation, mobilité) qui n'émergent que sur le territoire 7.

Sur le territoire 7 deux points sont soulignés par rapport à l'accès aux droits : le premier est que les EDS sont en « surchauffe » du fait d'être parmi les derniers accueils de proximité pouvant répondre aux habitants en matière d'information et d'accès aux droits³⁶². Le second est que les travailleurs sociaux remarquent de plus en plus de personnes qui viennent en EDS avec des

³⁶¹ La conférence de lancement du PLIDS du T2 s'est tenue en novembre 2016 et mon contrat de recherche se terminait en avril 2017.

³⁶² Note de terrain, 21 septembre 2015.

droits qui auraient pu être ouverts antérieurement. La formalisation de la fiche projet dissocie le « non-recours des usagers à leurs droits » et le « dysfonctionnement des organismes dans la mise en place des droits des usagers ». Cette distinction renvoie au constat établi précédemment d'une séparation entre non-recours primaire et non-recours secondaire. Dans la formulation de la préoccupation locale, la non-réception est appréhendée comme une difficulté d'accès aux droits distincte du non-recours.

	T1-3	T7
Information	Méconnaissance des droits Inadaptation de l'information Morcellement de l'information relative aux droits sociaux	Absence d'information Difficultés de compréhension Illettrisme, public non francophone
Dispositifs	Complexité des dispositifs Numérisation de l'accès aux droits	Complexité d'accès, critères, inadéquation aux besoins
Organisation de l'action sociale	Modalités d'accès aux institutions	Relation usagers-institutions, inadaptation des moyens à la demande sociale, non-proposition
Freins individuels	Stigmatisation du recours aux droits sociaux	Mobilité, représentations sociales, non-envie, motivation

2.2. Le recours préalable à un travail de définition du problème

Sur les deux territoires observés, une fois la thématique de l'accès aux droits sélectionnée, les RESOT ont choisi de passer par un travail de définition de la thématique, à des degrés différents et selon des modalités différentes. Pour cela, les deux RESOT m'ont sollicitée en amont de la conférence de lancement des PLIDS. Cette sollicitation a été rendue possible du fait de mon identification progressive au sein de la Direction de l'action sociale précédemment décrite³⁶³.

³⁶³ Cette caractéristique de la recherche est détaillée dans le chapitre 3.

Dans le cas du territoire 7, la RESOT avait identifié le non-recours comme approche pertinente pour introduire la thématique de l'accès aux droits. De ce fait elle m'a proposé de présenter le non-recours au groupe projet chargé d'organiser la conférence de lancement et composé des cadres du territoire et de travailleurs sociaux. La présentation de la typologie a permis de recueillir des réactions des participants, illustrant qu'il subsiste une opacité autour de la notion, associée uniquement au non-recours primaire, indiquant qu'ils ne pensaient pas que la non-réception était une forme de non-recours³⁶⁴. En cela cette première phase de présentation a confirmé les constats qui ressortent de l'analyse des entretiens sur une acception première circonscrite à la non-connaissance et une partie de la non-demande. Le fait d'élargir le périmètre du non-recours, notamment en présentant la non-réception et la non-proposition, en a facilité l'appropriation, notamment parce qu'il ne concerne pas uniquement des publics non connus des services et qui viendraient s'ajouter aux flux actuels, mais bien des publics déjà présents dans les files actives des travailleurs sociaux. En effet ces deux formes de non-recours permettent de ne pas appréhender ce problème comme extérieur aux services mais bien central dans les missions quotidiennes des services sociaux. Finalement la typologie qui leur a été présentée recouvrait les deux problèmes pointés dans le diagnostic et formalisés dans la fiche projet, le non-recours primaire et les dysfonctionnements administratifs. Le fait que le terme de non-recours renvoie pour les acteurs au non-recours primaire et aux personnes non connues des services sociaux, implique un travail de traduction pour que les acteurs envisagent les autres types de non-recours. Le passage par la définition permet d'élargir le périmètre et d'opérer ce travail de traduction nécessaire pour clarifier ce que recouvre le terme et ainsi en favoriser l'appropriation par les professionnels. Le groupe projet a validé cette approche par le non-recours et choisi que la même présentation soit faite lors de la conférence de lancement auprès des partenaires, en la retravaillant avec deux assistantes sociales afin qu'elles puissent l'illustrer. Ce travail de définition initial a permis d'y faire

³⁶⁴ Notes de terrain, 19 octobre 2015.

régulièrement référence, d'y revenir au cours du projet, soit en se référant à la typologie soit en m'interpelant pour confirmer une acception de la notion.

Dans le cas du territoire 1-3, le RESOT propose également d'opter pour une approche par le non-recours. Ce choix a été fait en amont par le groupe projet et je suis sollicitée pour intervenir pendant une dizaine de minutes lors de la conférence de lancement du PLIDS, sans présentation préalable aux membres du groupe projet, contrairement au territoire 7. Si les deux territoires ont mis l'accent sur le travail préalable de définition du problème, les deux ne l'ont pas poursuivi de la même façon. En effet dans le cas du territoire 7 ce travail s'est poursuivi au sein des groupes de travail tandis que sur le territoire 1-3 ce travail n'a par la suite pas été repris au sein des groupes mais a directement fait l'objet d'une action. En effet sur ce territoire le groupe de travail n'a pas conduit ce travail de définition partagée mais a convenu qu'un préalable à toute action sur le non-recours était la connaissance du non-recours par les partenaires, à travers l'organisation d'une conférence ouverte de façon plus large.

Néanmoins, si cette question du non-recours est retenue sur les deux territoires, elle est tout d'abord explicitée à travers le terme d'accès aux droits. En effet, au cours des premiers ateliers on ne perçoit pas la diffusion du non-recours, le premier objet de travail consiste à définir l'accès aux droits. Le non-recours existe au départ dans les catégories mobilisées par les acteurs uniquement par rapport à l'accès aux droits, les deux notions sont indissociables. Le travail d'appropriation de la notion va progressivement permettre qu'elle soit utilisée de manière autonome. Mais cette appropriation va se faire au concret c'est-à-dire à travers l'élaboration d'actions communes.

2.3. Un travail partenarial propice à l'appropriation de la notion et à l'adhésion aux objectifs

La reprise de la définition du non-recours contribue au deuxième facteur clé de l'appropriation de cette thématique : l'implication des partenaires à l'élaboration du problème en amont de celle des solutions. Sur chacun des

deux territoires, l'implication des partenaires s'est faite d'une façon différente³⁶⁵.

Sur le territoire 7 l'implication des partenaires dans le PLIDS s'est opérée en partant d'une « page blanche » c'est-à-dire sans avoir préalablement identifié les difficultés rencontrées. La RESOT a proposé aux partenaires d'utiliser la grille d'analyse du non-recours pour identifier ces difficultés. Cette grille permet de proposer des catégories pour répertorier les formes de non-recours, mais son utilisation a révélé des difficultés à classer les motifs de non-recours. Le passage par cette classification a permis de mettre en exergue le besoin d'analyser plus finement les besoins des populations et l'utilisation des dispositifs. Ainsi le groupe a travaillé conjointement à la définition du problème, l'identification des dispositifs concernés pour chaque acteur, et les causes du non-recours ou des difficultés d'accès pour chacun de ces dispositifs.

Ce premier travail collaboratif a ensuite permis une synthèse pour amorcer l'élaboration d'actions correctrices. Sur ce territoire la logique horizontale s'est traduite par une co-construction du problème, qui a nécessité quatre réunions du groupe de travail et s'est étalée de mars à septembre 2016. La connaissance du non-recours a constitué le socle de l'action collective. Ce temps de co-construction a été le garant de l'implication des partenaires tout au long du projet et notamment au moment du passage à l'élaboration des actions. En effet, sur d'autres territoires et d'autres thématiques, des difficultés de mobilisation des partenaires pouvaient s'observer à travers un essoufflement des groupes de travail en particulier lorsque, au-delà des constats partagés, aucune action ne pouvait être portée à court terme, à l'instar d'un groupe de travail sur la linguistique.

Cette co-construction a supposé entre deux rencontres du groupe de travail une analyse et un traitement des éléments de diagnostic afin de pouvoir

³⁶⁵Les groupes n'étaient pas composés des mêmes partenaires : sur le territoire 7 participaient régulièrement au groupe de travail la CPAM, trois CCAS, les EDS, des acteurs associatifs (accompagnement des allocataires du RSA, prévention spécialisée, accès aux droits et la culture), les centres sociaux ; sur le T1-3 : CAF, acteurs associatifs (accueil de jour, foyer ADOMA, prévention spécialisée), EDS et Espace insertion.

en proposer une synthèse. A chaque étape du processus les catégories construites ont été soumises au groupe de travail et à sa validation. Le travail de ce groupe d'acteurs constitue une modalité d'action collective, construite conjointement, à partir d'une catégorie antérieurement non disponible mais mise à disposition, publiquement, auprès d'un ensemble de partenaires, qui vont par la suite s'impliquer dans l'action collective³⁶⁶.

A travers cette mise à disposition, le pilote de l'action (la RESOT) a proposé un cadrage de l'action par le non-recours, même si l'objectif de l'action est formulé à travers le terme d'accès aux droits. On observe une forte adhésion des partenaires au cadre proposé, un consensus autour d'un non-recours qui met en difficulté à la fois les publics et les professionnels de l'action sociale. L'action collective autour du non-recours permet également un rayonnement de la thématique à l'intérieur de chaque structure partenaire. En effet, l'identification des non-recours à chaque dispositif facultatif qui a été effectuée dans un premier temps a permis d'appliquer la grille d'analyse à tous les partenaires. Le terme de non-recours, jusqu'alors peu utilisé, ou bien de manière synonyme de l'accès aux droits, est également utilisé dans le courrier adressé aux partenaires du territoire 7 le 18 octobre 2016 afin de décrire le groupe de travail : « l'autre collectif qui réfléchit au montage d'actions permettant de lutter contre le non-recours ». Au cours des neuf premiers mois du PLIDS, le terme de non-recours a petit-à-petit été approprié par les participants et il est à cette étape autant utilisé que celui d'accès aux droits, les deux termes étant employés de façon synonyme.

La participation observante réalisée dans ce groupe de travail a soulevé différentes questions. Tout d'abord elle a renforcé la perception du non-recours comme un objet indissociable de l'accès aux droits dans l'action sociale locale. Le non-recours est greffé à l'accès aux droits même s'il permet d'en parler et de le travailler dans d'autres termes. Néanmoins, l'explicitation du non-recours

³⁶⁶ CEFAÏ 2001, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes. », in, CEFAÏ, TROM (dir.) Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques, Presses de l'EHESS, Paris, pp. 51-98.

a permis d'élargir son périmètre, en intégrant dans les premières étapes la non-réception et la non-proposition, même si la concrétisation des actions s'est recentrée sur la non-connaissance. En effet, seule la non-proposition fait l'objet d'une réflexion autour des pratiques professionnelles, mais davantage autour des outils pour maintenir à jour la connaissance des dispositifs, des services proposés par les partenaires. Malgré l'explicitation dans un premier temps puis la diffusion du non-recours, ce dernier n'est alors pas mobilisé comme une catégorie d'action publique stable, les actions portées ne sont généralement pas justifiées par rapport au non-recours mais plutôt par rapport à l'accès aux droits. Concernant le travail réalisé sur le territoire 7, nous pouvons souligner la volonté de co-construction des actions qui induit une participation des partenaires sur toute la durée du projet ce que nous allons développer dans le chapitre suivant. Sur ce territoire, la connaissance du non-recours a constitué le socle de l'action collective, et le garant de l'implication des partenaires.

Sur le territoire 1-3 la méthode utilisée a été différente. En effet, pour cerner le problème et définir son périmètre à l'échelle du territoire, les pilotes du groupe de travail ont bâti un questionnaire qui a été distribué pendant la conférence de lancement. Ce questionnaire mobilisait des catégories, préconstruites par les pilotes du projet, de motifs de non-recours permettant de classer les difficultés rencontrées en matière d'accès aux droits, et ce dans l'optique de les prioriser. Sept items étaient proposés aux participants devant être classés selon leur degré d'importance : la complexité des dispositifs, les modalités d'accès aux institutions, la dématérialisation, la méconnaissance des droits, la stigmatisation, l'inadaptation et le morcellement de l'information. Aussi sur ce territoire la logique n'a pas été celle de la co-construction à partir d'une page blanche mais plutôt celle de la consultation pour discuter les résultats du questionnaire et valider conjointement les priorités à donner. Le déroulement du processus a été le suivant. Les pilotes du groupe ont proposé lors d'une première réunion de dresser un état des lieux de l'existant sur le territoire, à partir d'un tableau permettant d'identifier sur chacune des 17 communes du territoire les structures présentes. Il est proposé d'utiliser un outil cartographique pour pouvoir visualiser les distances à parcourir pour accéder

aux différents services, l'une des caractéristiques de ce territoire étant son étendue et la faible densité du réseau de transports en commun au sud. Cette méthode a permis que dès la première réunion du groupe de travail le problème soit cerné et les priorités choisies. De ce fait, le groupe a très rapidement réfléchi à l'élaboration des actions. Pour autant l'enjeu de la définition du problème et de la nécessité d'une définition partagée n'a pas été laissé de côté car le groupe de travail souligne le besoin pour les professionnels de mieux connaître le non-recours. La connaissance du non-recours composera l'une des actions proposées par le groupe et a constitué un outil d'animation de la dynamique partenariale à l'échelle du territoire.

Bien que les méthodes utilisées aient été différentes pour impliquer les partenaires dans ces projets, sur les deux territoires les pilotes des groupes de travail ont recherché, par différents moyens l'adhésion des partenaires à la démarche. Cette adhésion est facilitée par la co-construction qui permet de ne pas percevoir le projet comme un projet du Conseil Départemental mais bien comme un projet du territoire. Néanmoins cette adhésion a un coût : le temps qu'elle requiert. La modalité retenue sur le territoire 1-3 permet de garantir la validation des membres du groupe de travail mais le degré d'appropriation est moindre. Si sur le territoire 7 certains partenaires ont tenu un rôle actif dans le portage des actions, cela n'a pas été observé sur le territoire 1-3 où le projet est resté malgré tout celui du Conseil Départemental. Pour autant, ces deux modalités d'implication des partenaires s'inscrivent dans une logique horizontale : si le document stratégique a été adopté par l'exécutif départemental, sa déclinaison locale s'opère à travers une *collaboration*, c'est à dire au fait de « travailler avec », et une *élaboration*, autrement dit au fait de « travailler avec soin »³⁶⁷. En définitive, ce travail conjoint se traduit par une co-élaboration des solutions collectives devant être apportées localement au problème public.

³⁶⁷ REY, Alain, Dictionnaire historique de la langue française, entrées « élaborer » et « collaborer ».

Ainsi contrairement aux instruments développés par l'administration centrale pour outiller les professionnels ou simplifier les dispositifs qui l'ont été dans une logique *top down* ou descendante, le PLIDS est mis en œuvre selon une logique *bottom-up* ou ascendante. Cette construction des politiques publiques par le bas favorise l'adhésion des professionnels du département mais également des partenaires, car le sens des actions est produit par eux. Le bon fonctionnement de cette dynamique partenariale est garanti par le pilotage des groupes, coordonnés par le RESOT. En effet chaque groupe de travail est piloté par un binôme (dans le cas du territoire 7, la RESOT était au départ également pilote du groupe de travail avec un coordinateur insertion), et l'ensemble des groupes est coordonné par le RESOT. Ce suivi fin des actions développées permet de soutenir une dynamique partenariale, et comme nous allons le voir dans le chapitre suivant de garantir que la réflexion collective reste pragmatique afin d'élaborer des actions.

Les rencontres avec les acteurs de proximité, soit à travers les entretiens, soit dans le cadre des groupes de travail nous ont permis de mettre en exergue des points de convergence et de divergence entre l'appréhension du non-recours par l'administration centrale et celle des cadres de proximité et des intervenants sociaux. Le premier point de convergence observé est la circonscription initiale du non-recours au seul non-recours primaire. Ce constat conduit à une concentration des hypothèses d'intervention sur l'information sur les droits, dans un premier temps auprès des publics pour les cadres de proximité. La prise en compte progressive de la non-proposition, qui ressort fortement de l'enquête à partir de 2015, conduit à élargir cette hypothèse d'intervention à l'information auprès des professionnels de terrain, rejoignant ainsi le constat de l'administration centrale qui avait conduit à la programmation de la « base de connaissance » et des « personnes ressources ». Au-delà de l'information, la formation des travailleurs sociaux est elle-même identifiée comme levier incontournable d'action contre le non-recours. Enfin, on observe en proximité la prégnance de la non-réception qui n'était pas

développée par l'administration centrale et qui trouve un écho significatif auprès des intervenants sociaux. Nous allons analyser dans le chapitre 6 les raisons de l'absence d'opérationnalisation de ce non-recours pourtant bien identifié.

Les entretiens et les groupes de travail des PLIDS confirment l'existence du non-recours à l'échelle des territoires et ce dans ses différentes composantes, bien que seul le non-recours primaire (non-connaissance et non-demande) soit affilié au non-recours. L'affiliation des autres formes de non-recours à cette catégorie nécessite un travail de traduction préalable mais qui en favorise l'appropriation. En effet les autres formes de non-recours permettent d'appréhender le phénomène comme un problème au cœur des services et du travail social, et non à l'extérieur. L'exemple des PLIDS illustre la médiation entre « la structure objective d'un problème et sa solution dans l'action collective »³⁶⁸ qui implique que le problème soit repris et redéfini. Aussi le problème du non-recours advient ici en tant que *construit d'action collective*³⁶⁹.

Enfin, ces données empiriques mettent en exergue le fait que pour les acteurs, accès aux droits sociaux et non-recours aux droits sociaux sont indissociables. La thématique du non-recours vient remarquer les difficultés d'accès aux droits sociaux, concrètement d'accès à des prestations sociales. Pour autant le non-recours ne signifie pas seulement un problème d'accès à ces droits sociaux mais aussi des enjeux d'intérêt et d'adhésion à l'offre publique, posant ainsi la question des attentes des publics. Enfin la question du non-recours se distingue de celle des droits sociaux en ce qu'elle ne renvoie pas à la question de l'élargissement des droits sociaux. L'accès aux droits renvoie, pour les acteurs rencontrés, à l'accessibilité des droits existants davantage qu'à l'extension des droits sociaux. Si la grammaire du non-recours n'est pas une grammaire nouvelle, la notion étant importée en France au milieu des années

³⁶⁸ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977, p.25.

³⁶⁹ CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Erhard, *Ibid.*

90³⁷⁰, différents éléments de contexte ont contribué à ce qu'elle soit saisie à ce moment-là à l'échelle locale. Tout d'abord, un contexte social d'augmentation de la demande des populations en matière d'aide et de droits sociaux. Ensuite, un contexte de repli des institutions partenaires sur elles-mêmes (fermeture de permanences CAF et CPAM notamment) qui met en difficulté les structures dites de « proximité » (EDS, CCAS, centres sociaux...). Enfin, un contexte budgétaire contraint voire restreint, qui implique de faire différemment, de revoir les modalités d'action, en partenariat. Ces différents éléments de contexte, ont favorisé la perméabilité de l'institution à cette problématique du non-recours, le travail de thèse a contribué à rendre cette catégorie visible et disponible, et ces deux éléments en ont conjointement permis l'appropriation, qui s'est poursuivie dans l'élaboration concrète des actions.

³⁷⁰ WARIN, Philippe, *Ibid.*

CHAPITRE 6 – LA CONSTRUCTION DE L’ACTION CONTRE LE NON-RECOURS PAR LES TERRITOIRES

Le fait que l’action sociale soit mise en œuvre par un système d’acteurs implique l’articulation des interventions de ces derniers, leur coordination et leur coopération. Selon la grille d’analyse d’Alexis Baron et Nicolas Kada, le Pacte territorial d’insertion peut constituer « un support à cette collaboration »³⁷¹ notamment en matière de coordination de l’aide sociale locale. Les deux auteurs soulignent que « le chef de file ne peut toutefois exercer une fonction d’animation et de coordination que si, et seulement si, les autres collectivités en sont d’accord »³⁷². Dans le Val-de-Marne, la définition partagée des axes de travail du PTI a favorisé cette « collaboration volontaire des acteurs locaux »³⁷³. Au-delà d’une instance de réflexion partenariale pour identifier des besoins, partager des constats de terrain, le Pacte territorial d’insertion constitue le cadre d’élaboration d’actions pour agir contre le non-recours. Baron et Kada soulignent que « le parcours de l’usager et l’accès aux droits »³⁷⁴ constituent l’un des enjeux majeurs de la coordination entre commune et département, dans la mesure où « la coordination locale entre les deux acteurs conditionne en effet le recours aux droits sociaux »³⁷⁵.

Les participants aux groupes de travail n’étant principalement pas signataires du document programmatique, ce partenariat prend la forme d’une action collective plus que d’un partenariat formalisé. Il repose ainsi sur la volonté et la disponibilité de chaque acteur et de l’adhésion de chacun au projet. Du fait de l’absence de formalisation de l’engagement d’une partie des partenaires impliqués, la question du sens de l’action et de l’intérêt que les

³⁷¹ BARON, Alexis, KADA, Nicolas, *Communes et départements, frères ennemis du social ?*, Presses universitaires de Grenoble, 2016, p.91.

³⁷² BARON, Alexis, KADA, Nicolas, *Op. Cit.* p.90.

³⁷³ BARON, Alexis, KADA, Nicolas, *Ibid.*

³⁷⁴ BARON, Alexis, KADA, Nicolas, *Op. Cit.* p.119.

³⁷⁵ BARON, Alexis, KADA, Nicolas, *Ibid.*

partenaires y trouvent au regard de leurs compétences propres se pose avec d'autant plus d'acuité. Aussi, le collectif se forme autour d'un projet commun, bien que les contextes de chaque institution soient différents : au sein d'un même groupe de travail participent la responsable du PLANIR (Plan Local d'Accompagnement du Non recours des Incompréhensions et des Ruptures) de la CPAM³⁷⁶, la responsable d'un petit CCAS, qui vient plutôt pour se nourrir d'idées pour faire évoluer son action, des directeurs de centres sociaux ou d'associations, des agents départementaux. Chacun ne parle pas du même point de vue, mais malgré cette hétérogénéité l'objectif est l'action conjointe. Nous posons donc l'hypothèse que la possibilité de partager cet objectif stratégique de lutte contre le non-recours illustre le caractère fédérateur de cette notion qui recouvre de nombreuses difficultés rencontrées par les publics de l'action sociale. Compte-tenu des différences observées dans les modalités de conduite de projet, ce terrain d'enquête sera restitué de manière anti chronologique afin de commencer par leurs similitudes : les projets finaux.

1. Deux territoires se saisissent du PLIDS pour élaborer des actions de lutte contre le non-recours

Du fait des différences observées entre les groupes de travail des deux territoires dans la modalité d'animation, le degré d'association des partenaires, l'un des éléments surprenants de ce terrain d'observation a été la similitude des projets retenus.

³⁷⁶ La démarche des PLANIR a été lancée en 2012 par deux Caisses primaires d'assurance maladie. Cette démarche vise à adapter l'offre de services des CPAM pour les assurés en situation de fragilité sociale en proposant un accompagnement personnalisé. Elle répond à trois risques qui ont été identifiés par la mission de préfiguration « Assurance maladie et publics fragiles » : le non-recours aux droits et aux soins ; les ruptures liées aux conséquences des fonctionnements administratifs ; les risques d'incompréhensions liés à la communication institutionnelle. Les plans locaux d'accompagnement du non-recours des incompréhensions et des ruptures ont été mis en place à partir de 2014 sur l'ensemble du territoire. Pour en savoir plus cf. FATOUX, Christian et *al.* « PLANIR, une démarche concrète de l'assurance maladie pour favoriser l'accès aux droits et aux soins et mieux accompagner les situations à risque », *Regards*, n° 46, 2014

1.1. Des projets concrets similaires sur les deux territoires

Sur le territoire 1-3, le groupe de travail a élaboré dans un premier temps deux actions : une matinale de l'accès aux droits et un forum pour l'accès aux droits.

1.1.1. Sur le territoire 1-3 : une matinale de l'accès aux droits et un forum pour l'accès aux droits

La matinale de l'accès aux droits doit répondre à trois objectifs. Le premier est de « sensibiliser sur la question du non-recours, ses types et ses explications »³⁷⁷. Ainsi cette action répond à un enjeu d'information/formation des professionnels sur la thématique. Le deuxième objectif est de pouvoir illustrer ce propos par des expérimentations ayant été conduites sur d'autres territoires qui pourraient être déclinées dans le Val-de-Marne et plus particulièrement sur le territoire 1-3. Le dernier objectif est de « partager des initiatives de lutte contre le non-recours adoptées par des partenaires »³⁷⁸, en valorisant ainsi des expérimentations locales.

Il est prévu que la première partie de la matinée soit consacrée à une conférence sur le non-recours, que j'ai moi-même préparée et donnée, la seconde partie étant consacrée à un rappel des productions des trois ateliers et des actions mises en place, ainsi qu'à la présentation du forum itinérant pour l'accès aux droits qui est alors déjà identifié comme la deuxième action du territoire. Compte-tenu de l'ambition du forum de regrouper les thèmes de l'accès aux droits et de l'accès aux soins, j'ai donc proposé au groupe projet de pouvoir développer une focale sur le non-recours en matière de santé³⁷⁹. L'intervention reprend et développe les éléments de définition et de typologie du non-recours, en développant l'acceptation de la notion dans le champ de la

³⁷⁷ Notes de terrain, atelier du 16 novembre 2016.

³⁷⁸ Notes de terrain, atelier du 16 novembre 2016.

³⁷⁹ En m'appuyant sur les travaux conduits dans les caisses de sécurité sociale dans le champ de la protection maladie et notamment le baromètre des renoncements aux soins dans le Gard, Odenore/CPAM du Gard.

santé. C'est l'occasion d'apporter des données chiffrées (sur le RSA, la CMU-C, l'ACS, la domiciliation). Cette intervention me permet aussi de présenter différentes actions qui ont été mises en place dans d'autres départements pour lutter contre le non-recours. Il s'agit d'actions qui visent à mesurer et qualifier le non-recours (une formation-action au CCAS de Grenoble et le baromètre du renoncement aux soins dans le Gard), et d'actions de prévention du non-recours³⁸⁰. Ces actions étant extérieures au Val-de-Marne, je fais également un point lors de mon intervention sur les actions développées dans le Val-de-Marne. Je présente alors les actions pour favoriser l'information (les personnes ressources et la base de connaissances qui ont été développées dans le cadre du Schéma ; les actions portées par les « groupes citoyens » représentant les allocataires du RSA : le guide RSA, le travail sur les courriers), les actions pour transformer les pratiques professionnelles (la logique d'*aller vers*, l'évaluation « globale » de la situation, le bilan d'accès aux droits) et enfin la demande d'aide sociale unique qui est alors en cours d'élaboration dans l'optique de simplifier les demandes d'aides financières. A la suite de cette conférence, plusieurs questions portent sur le fait que les professionnels des structures locales (municipales, départementales et associatives) se sentent mis en difficulté par les retards dans le traitement des droits CAF et la difficulté à contacter l'institution, donc principalement sur le non-recours par non-réception. La question des possibles transferts de charges entre institutions (et notamment des organismes de sécurité sociale vers les collectivités locales) abordée dans le chapitre précédent apparaît dans les discussions.

La deuxième action portée sur le territoire est un forum itinérant pour l'accès aux droits. Si les thématiques de l'accès aux droits et de l'accès à la santé avaient été séparées lors des ateliers, le projet du forum itinérant les regrouperait. L'idée initiale pour faciliter l'organisation est de constituer un comité de pilotage incluant des agents de la DASo et des partenaires qui

³⁸⁰ Cette catégorie comprend plusieurs leviers d'intervention : informer sur les droits en tenant compte de l'illettrisme, des personnes non francophones et modifier les pratiques professionnelles (permanences hors les murs, bilan des droits, accompagnement du développement de l'administration numérique, participation des publics, travail en réseau).

peuvent faciliter l'organisation en autorisant la participation de leurs agents, notamment les caisses de sécurité sociale : Caisse d'allocations familiales (CAF), Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV). Au départ l'échelle du forum n'est pas déterminée : il sera « nécessaire de voir quelle est l'échelle pertinente, celle de la commune ou du quartier »³⁸¹. La logique du forum est « d'aller vers les publics dans une relation humaine de proximité »³⁸², et de co-construire les forums avec les acteurs locaux, dont le rôle sera à la fois de s'impliquer et de mobiliser les publics. Les acteurs identifiés au départ sont du côté institutionnel : Pôle Emploi, la Caf, la Caisse Régionale d'Assurance maladie d'Ile-de-France (CRAMIF)³⁸³, la CPAM, la CNAV, la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), et l'Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) ; du côté des acteurs locaux : les CCAS, les services habitat/logement et de la politique de la ville, les centres municipaux de santé, les partenaires associatifs. Ainsi il est initialement envisagé que le forum se déroule dans différentes communes ou a minima dans différents secteurs géographiques du département. Ce choix de l'itinérance du forum s'explique par l'une des caractéristiques du territoire 1-3, le fait qu'il soit étendu et mal couvert par les transports en commun au sud-est. Deux objectifs sont alors fixés : celui d'informer sur les droits et celui d'ouvrir des droits. Pour répondre à ce second objectif, les pilotes soulignent qu'il est nécessaire que les organismes « ouvreurs de droits » participent à ce forum et en particulier la CAF et la CPAM. À la suite de la matinale du non-recours, le responsable du centre social de l'une des communes du territoire manifeste son intérêt pour l'initiative du forum, indiquant qu'il envisageait un projet

³⁸¹ Notes de terrain, atelier du 16 novembre 2016.

³⁸² Notes de terrain, atelier du 16 novembre 2016.

³⁸³ La Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Ile-de-France constitue une exception dans l'organisation des assurance retraite. Les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail régionales (CARSAT) ont succédé au 1^{er} juillet 2010 aux Caisses Régionales d'Assurance Maladie, à l'exception de l'Ile-de-France où la CNAV assure la fonction de l'assurance vieillesse.

similaire. Le choix est donc fait de s'appuyer sur ce partenaire pour organiser la première édition du forum sur la commune de Villiers-sur-Marne.

Le bilan réalisé avec les cadres du territoire à l'issue du forum permet de souligner différents aspects de cette initiative, en premier lieu la dynamique partenariale qui a été impulsée par cette initiative, et qui est présentée comme un effet collatéral.

« Autrement sur le forum en lui-même personnellement moi je pense que c'est une réussite sur plusieurs volets, réussite en termes de dynamique partenariale, parce qu'il y a eu des échanges entre les partenaires, on est aujourd'hui quand même dans une ère où chacun se retire un peu du terrain parce que les contraintes budgétaires ou d'autres raisons, on est aussi dans l'ère du numérique donc un éloignement aussi forcément du public. »³⁸⁴

« Moi je voudrai juste revenir sur la dynamique partenariale, c'est vrai que c'était pas l'objectif premier peut-être de ce forum de pouvoir rencontrer et connaître mieux nos partenaires, mais en tout cas pour moi ça a aussi son utilité pour pouvoir après travailler par la suite avec ces différentes personnes. »³⁸⁵

Le choix a été fait par le département de déployer l'outil du bilan d'accès aux droits sur place, permettant aux visiteurs de faire le point sur leur situation. Le déploiement de cet outil a été rendu possible par la présence de stagiaires de l'EDS durant la durée complète de l'initiative et d'orienter les personnes, soit pour prendre rendez-vous en EDS, soit vers une autre structure adaptée à leur besoin et leur situation.

« Le point aussi positif j'ai eu pas mal de retours sur le bilan d'accès aux droits, les gens ont découvert des choses quand même (...) notamment avec les stagiaires je sais qu'elles se sont beaucoup impliquées et du coup après ils ont été orientés « ah bah oui je savais pas que je pouvais avoir ça et ça », et ça aussi c'était intéressant. »³⁸⁶

« Souvent les collègues pour faire des bilans d'accès aux droits ils étaient pas chauds alors que là ça se faisait naturellement, ça se

³⁸⁴ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

³⁸⁵ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

³⁸⁶ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

proposait, on était... la démarche d'aller vers en tout cas on y était à 100%. »³⁸⁷

Cette conclusion sur l'initiative du forum pour l'accès aux droits est partagée sur différents évènements organisés pour les publics : Journées d'information et d'orientation des allocataires du RSA, forums insertions... Indirectement, ces évènements répondent à un objectif secondaire, celui de renforcer les liens entre partenaires. A l'issue de ce forum sur la commune de Villiers-sur-Marne, il est envisagé en 2018 de reproduire l'expérience sur la commune de Fontenay-sous-Bois en partenariat avec le CCAS. Mais ce projet ne se concrétisera finalement pas, du fait d'un changement important de personnels au sein du CCAS. Sur ce territoire le groupe de travail sur l'accès aux droits va s'orienter en 2018 vers la question de l'inclusion numérique. Une matinale sur cette thématique sera organisée en juin 2018 à l'attention des professionnels du territoire.

1.1.2. Sur le territoire 7 : un forum d'accès aux droits, la formation des professionnels et l'animation du réseau

Sur le territoire 7, l'élaboration des actions était, au départ, structurée autour de trois catégories : aller vers, faire venir et mailler un réseau de partenaires, ces catégories ayant été identifiées par le groupe projet proposées au groupe de travail. Si dans l'élaboration des actions les deux axes « aller-vers » et « faire-venir » étaient distincts, au moment de l'élaboration des fiches-actions, les deux axes fusionnent :

Aller vers	Formation de personnes relais	Formation de personnes relais
	Forum pour l'accès aux droits	
	Information continue sur les droits	Forum pour l'accès aux droits
Faire venir	Adaptation des outils de communication	

³⁸⁷ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

	Mutualisation des outils et des pratiques	Information actualisée et en continu sur l'accès aux droits
	Guichet unique pour l'accès aux droits	

Figure 11 : Subdivision des axes aller vers et faire venir en actions

Ce choix répond au constat de redondances entre les objectifs et les étapes de six actions initialement envisagées. Mais ce choix traduit également un point de vigilance qui était formulé par une participante en décembre 2016 à propos du barnum/forum des droits : « la difficulté avec le barnum c'est que même en allant dans les quartiers, cela reste aux personnes de venir au barnum »³⁸⁸. En d'autres termes ce type de projets permet de déplacer les services hors-les-murs, mais du côté des publics la démarche demeure celle de se rendre au forum pour rencontrer différents services. En ce sens il n'y a pas de changement de la logique d'action structurant l'offre de service, mais un ajustement de ces modalités d'action à travers une diversification des lieux d'accueil du public et des actions hors-les-murs événementielles.

Parmi les actions pour « faire venir », l'adaptation des outils de communication va être intégrée à l'action « information actualisée et en continu sur les droits sociaux ». La mutualisation des outils va constituer à la fois un objectif de l'action « maillage du réseau » et un préalable à l'action de formation des personnes ressources. Quant au projet de guichet unique, le groupe conclut que ce projet ne peut être porté à l'échelle du territoire d'action sociale mais à celle du département du fait des moyens qu'elle requiert.

Ainsi on observe que derrière l'apparente fusion des deux axes « aller-vers » et « faire-venir » il y a trois stratégies distinctes : une fusion entre deux actions portant sur le même objet (information) ; une fragmentation d'une action qui est intégrée à deux actions distinctes ; et la mise à l'écart de la troisième (le guichet unique) au regard des capacités d'agir du groupe, de la nécessité d'une validation politique et d'un engagement départemental, ce qui induit que le territoire d'action sociale n'est pas l'échelle pertinente pour mettre

³⁸⁸ Notes de terrain, décembre 2016.

en œuvre cette action. Ce choix est fait à l'issue de la première séance de travail sur les fiches action « aller vers » par le groupe projet en amont de l'atelier de juillet 2017. Le groupe a travaillé sur trois premières actions qui ont été validées et transcrites en fiches projet : un forum d'accès aux droits, une information actualisée et en continu sur l'accès aux droits, une formation de personnes ressources sur l'accès aux droits.

Les actions de maillage du réseau s'inspirent également sur ce territoire d'autres exemples de réseaux, notamment pour en identifier les conditions de réussite. En effet les participants au groupe de travail sont déjà inscrits dans des réseaux, notamment des réseaux thématiques qui se sont développés ces dernières années à l'instar des réseaux de lutte contre les violences intrafamiliales ou les réseaux de santé mentale. Lors d'une réunion du groupe projet, est souligné le fait que le réseau est déjà constitué puisque le groupe de travail se réunit depuis mars 2016 tous les deux mois en moyenne, mais qu'il est nécessaire de lui fixer des objectifs pour continuer à le faire vivre. Il est alors proposé de s'appuyer sur différentes définitions de ce qu'est un réseau, et de composer à partir de ces définitions un propre cadre de travail en réseau. Je propose alors de pouvoir présenter deux exemples de réseaux, issus d'un cadre d'intervention ancien, celui des PARADS, Pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits sociaux³⁸⁹, pour présenter comment le réseau est mobilisé sur l'accès aux droits et autour de quelles actions³⁹⁰.

Les PARADS sont issus des réflexions d'un groupe de travail organisé par la Direction Générale des Affaires Sociales dans le cadre du programme 177 de la loi organique relative aux lois de finances, consacré aux « Politiques en faveur de l'inclusion sociale », auquel les deux cofondateurs de l'Odenore

³⁸⁹ Le PARADS est un dispositif d'Etat créé en juin 2004 dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale et du Comité interministériel de lutte contre les exclusions.

³⁹⁰ Les deux réseaux qui font l'objet d'une présentation sont les PARADS des départements du Loiret et du Cher (Résoplucé 18). Le département constitue leur échelle d'intervention mais ils ne sont pas portés par les Conseils départementaux.

ont participé³⁹¹. Ils visent principalement deux objectifs : faciliter l'accès à l'information des personnes en situation de précarité et les accompagner dans leurs démarches d'accès aux droits, mais également associer les usagers dans le fonctionnement des services. A l'issue de ce groupe de travail le Comité interministériel de lutte contre les exclusions lance en 2005 un appel à projets. A l'issue de cet appel à projets ce seront finalement principalement des services publics qui seront labellisés PARADS (CAF, CPAM, CCAS)³⁹².

Pour alimenter le réseau, l'une des idées qui émerge est une base de données partagée sur les droits sociaux, à l'instar de la base de connaissance dont l'accès reste limité aux agents départementaux. L'enjeu principal de ce réseau est sa pérennisation, qui nécessite également de maintenir des réunions régulières sur des thématiques pour connaître les acteurs qui y travaillent et pour avoir une information approfondie. Transformer les ateliers PLIDS en comité de pilotage des actions pour garder trace de ce qui est fait, en s'appuyant sur le groupe projet et en l'élargissant aux partenaires³⁹³. Au final sur le territoire 7, les actions qui ont été validées et développées plus concrètement en 2018 sont un point d'information mobile sur les droits pour aller vers les habitants sur les marchés, en utilisant le bilan d'accès aux droits et une newsletter d'actualités des partenaires.

On observe ainsi malgré les différences de secteurs géographiques, les partenaires mobilisés, de modalités de travail que les productions des groupes de travail convergent autour de propositions concernant essentiellement l'information sur les droits. Il est alors intéressant de savoir en quoi le Conseil Départemental a pu peser compte-tenu de son rôle pilote des politiques de solidarité et de ses initiatives en matière de lutte contre le non-recours.

³⁹¹ CHAUVEAUD, Catherine, MAZET, Pierre, WARIN, Philippe, « L'expérimentation des « baromètres du non-recours », *Working Paper n° 17*, 2013.

³⁹² Voir le site du Conseil National des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, www.cnle.gouv.fr.

³⁹³ Notes de terrain du 28 mars 2017.

1.2. Des modalités et méthodes de travail différentes sur chacun des deux territoires

Si les projets auxquels ont abouti les groupes sont similaires, les méthodes utilisées pour y parvenir sont différentes. L'implication des partenaires est graduée. Soit ils sont associés dès le démarrage, jusqu'à l'élaboration des fiches actions et la mise en œuvre des actions dans une logique de co-construction des actions. Soit ils sont associés pour la phase de diagnostic mais ne participent pas ensuite à l'élaboration des fiches actions ; on se situe alors davantage dans une logique de consultation.

Sur le territoire 1-3, un ciblage des actions a été opéré dès l'amont du travail partenarial. En effet, sur ce territoire le groupe n'est pas parti d'une « page blanche » mais s'est appuyé sur les résultats d'un questionnaire permettant d'identifier des axes de travail pour le groupe. Le travail partenarial a été réalisé essentiellement autour du diagnostic et les équipes départementales ont repris la main sur l'organisation des actions concrètes. De ce fait les groupes de travail ont été concentrés sur une période plus courte et moins de six mois après le lancement du PLIDS les fiches actions ont pu être élaborées. Du fait de la durée moins importante des groupes de travail, l'objet du non-recours demeure un objectif des actions mises en œuvre mais n'advient pas comme thématique transversale à une animation territoriale. La logique d'animation du groupe de travail a été celle d'une *consultation* des partenaires, sur des actions qui étaient pré-identifiées par les chefs de projet et sur lesquelles les partenaires ont alimenté la réflexion sans être impliqués dans une logique de co-construction. Pour autant, cette logique de consultation a permis l'adhésion des partenaires aux actions proposées, alors même que l'organisation des actions a reposé sur les équipes du Conseil Départemental. Par exemple, les fiches action des deux évènements qui devait initialement être élaborées en atelier, l'ont finalement été en groupe restreint.

Sur le territoire 7 le déroulement a été différent. La cheffe de projet a adopté une logique de co-construction des actions avec les partenaires et de validation par le groupe projet. Cette volonté de co-construction a permis une

mobilisation soutenue sur toute la durée du projet. Surtout, l'explicitation du non-recours a permis d'élargir son périmètre, en intégrant dans les premières étapes la non-réception et la non-proposition, même si la concrétisation des actions s'est recentrée sur la non-connaissance. Le groupe a d'abord travaillé dans une perspective d'exhaustivité (à travers un remue-méninges) puis un ciblage progressif a été fait sur différentes actions. Bien que sur l'accès aux droits, une « page blanche » ait été proposée aux acteurs, on passe de « l'idéal » de la réflexion initiale, au « pragmatique » des actions à formaliser. En ce sens la programmation d'action intègre les moyens des structures, notamment en matière de ressources humaines. En d'autres termes, on passe d'un registre du « tout est possible » à celui du « cela n'est pas faisable ».

Au final, le principal constat que nous pouvons faire concernant le déroulement de ces groupes de travail est que sur le premier territoire, le nombre d'ateliers s'est limité au minimum de trois réunions, répartis sur un semestre, tel qu'il avait été fixé par la direction. Cette limitation a induit un encadrement plus important des travaux, qui s'est traduit par un questionnaire préalable au démarrage de ces travaux. Dans le second cas de figure, dix ateliers ont été nécessaires à l'élaboration des fiches actions dans une logique de co-construction avec les partenaires. Même si un groupe projet pilotait l'initiative à travers des réunions intermédiaires de compte-rendu et de préparation, le degré d'encadrement des travaux du groupe était moindre. A cette étape du travail intermédiaire la modalité de travail est donc différenciée : dans le cas du territoire 1-3 c'est un binôme qui pilote l'action, dans le cas du territoire 7 le choix a été fait d'élargir le pilotage aux travailleurs sociaux et aux allocataires du RSA membres du « groupe citoyen » du territoire dans un premier temps, à certains partenaires dans un second temps, à travers la mise en place d'un groupe projet.

Ces modalités de travail partenarial a eu des conséquences sur la durée de la phase d'élaboration des actions. En effet, la principale incidence de la co-construction porte sur la temporalité de l'action collective. Le fait d'être dans une démarche consultative permet d'accélérer le processus, d'être plus

rapidement en mesure de mettre en place des actions. En revanche la co-construction implique un temps long. En effet la mise en place des actions intervient sur le territoire 7 plus d'un an après celles mises en place sur le territoire 1-3. Sur ce territoire, le PLIDS a été lancé en avril 2016, le premier des trois ateliers accès aux droits a eu lieu en mai 2016, et la période préparatoire a duré 9 mois avant la mise en œuvre de la première action. En revanche, sur le territoire 7, le PLIDS a été lancé en janvier 2016, le premier atelier accès aux droits ayant eu lieu en mars 2016. A la date de fin de recueil des données sur ce territoire en août 2017, 10 ateliers avaient été organisés, sur une période de 17 mois, et aucune action n'a encore eu lieu. Toutefois ce temps long n'a pas entraîné d'essoufflement du groupe de travail, ni de désengagement des partenaires impliqués. Il a au contraire fortement contribué à la constitution d'un réseau d'acteurs impliqués dans les actions portées par le collectif. Dans ce cas de figure les partenaires deviennent parties-prenantes du projet sur la totalité de sa réalisation. Ainsi, la constitution du réseau fera l'objet d'une fiche action bien qu'il existe déjà du fait même de ces implications durables dans le groupe de travail.

Si les résultats des groupes de travail sont similaires sur les deux territoires, leur comparaison permet cependant de souligner que l'élaboration d'abord, le choix des actions ensuite, oscillent entre une volonté d'innovation sociale et une prise en compte des contraintes de l'aide et l'action sociales locales.

2. Déterminer des actions locales de lutte contre le non-recours : entre approche pragmatique et innovation sociale

Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'animation des PLIDS s'appuie sur la méthodologie de projet qui est utilisé dans les organisations dès lors qu'une commande est formulée ou un besoin est identifié dont la complexité nécessite de travailler collectivement, en pluridisciplinarité, en planifiant les différentes actions nécessaires à l'atteinte d'un objectif. En effet

le mode projet répond à une logique de résultats. Il se définit comme un processus caractérisé par un objectif, des contraintes et un délai, et renvoie à la conception, la phase de mise en œuvre étant qualifiée de conduite d'opération. Le mode projet mobilise un management horizontal c'est-à-dire sans relation hiérarchique entre les participants. Dans le cas des PLIDS le projet est partenarial. On distingue différents degrés de participation dans la conduite de projets, qu'il s'agisse de la participation des citoyens ou des agents : l'information, la consultation, la concertation, la codécision et la délégation. Dans le cadre des PLIDS, l'analyse du choix va nous permettre d'affiner le degré de participation dans chacun des ateliers. Dans ce travail, le moment et l'endroit du choix et la façon dont il est ensuite porté auprès des participants sont significatifs de « qui a la main » dans le projet. Par ailleurs si la méthodologie de projet est porteuse d'innovation, nous nous interrogerons sur la capacité des acteurs de l'aide et l'action sociales locales à innover, et comment leurs contraintes limitent de facto l'innovation. Enfin le projet devant permettre d'atteindre un objectif nous nous pencherons sur les hypothèses d'intervention retenues et leur adéquation aux hypothèses de causalité qui avaient été préalablement identifiées.

2.1. Des actions qui résultent d'un processus de choix

Les actions finalement envisagées résultent de choix. Ainsi nous observons qu'un cadrage est opéré par les pilotes de l'action entre l'étape de diagnostic et celle de l'élaboration des actions, qui permet d'écarter une partie des hypothèses d'intervention. Dans ce processus de choix, trois acteurs peuvent intervenir : le RESOT qui coordonne le PLIDS sur son territoire, le chef de projet (en l'occurrence un binôme sur le territoire 1-3 et un groupe projet sur le territoire 7) ou le groupe de travail. Sur le territoire 7, le choix des actions s'effectue d'abord par regroupement des propositions parmi quatre catégories, puis au sein de chaque catégorie les propositions similaires sont une nouvelle fois regroupées. En travaillant par élimination il n'y a pas d'élaboration d'une action qui soit une synthèse des différentes propositions

mais bien la décision de privilégier l'une ou l'autre des propositions sans recherche de compromis.

Parmi les actions finalement retenues au regard des différents objectifs qui avaient été développés, nous pouvons souligner que là encore la perspective adoptée par les acteurs est celle du réalisme : certaines dimensions du non-recours, à l'instar de la complexité des dispositifs ou des difficultés à accéder à certaines institutions ne font pas l'objet d'un développement spécifique d'action. Cette possibilité, même utopiste, n'est pas même envisagée, il y a une réduction des propositions au regard des capacités d'intervention de chaque institution. C'est dans les échanges qui précèdent la prise de décision que le raisonnement intègre les « capacités d'agir », pour reprendre la distinction proposée par Philippe Bezes entre les capacités et les intentions d'agir³⁹⁴. Ainsi, c'est au moment de stabiliser les actions qui vont concrétiser l'ensemble des réflexions portées par le groupe que se pose la question des moyens consacrés à l'action, tant par le département que par ses partenaires. Finalement au regard du diagnostic établi, les actions proposées ne couvrent qu'une partie des domaines d'intervention concernés par la problématique : connaître le non-recours, aller au plus près des habitants à travers des forums déconcentrés.

Cette réduction s'explique par les échelles d'intervention et de négociation différentes : les échanges avec les caisses de sécurité sociale s'effectuent au niveau de la direction et non au niveau des équipes territoriales. Par ailleurs, les moyens humains, financiers, matériels et le temps vont intervenir dans le processus de choix. Nous posons l'hypothèse que cette perspective réaliste accentue la décorrélation entre les causes identifiées et les actions élaborées. En effet un constat est partagé par l'ensemble des acteurs : pour mener à bien et pérenniser ce type d'actions des moyens spécifiques sont nécessaires. La question des moyens renvoie en premier lieu aux moyens

³⁹⁴ FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, 2002, p.16 ; BEZES, Philippe, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, 50 (2), 2000, p.307-332.

humains, ces actions étant menées en parallèle d'autres missions ne constituent pas une mission en tant que telle, que cela soit pour les professionnels du département ou pour les partenaires impliqués dans des actions. En second lieu elle renvoie aux moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de certaines actions (les coûts logistiques en particulier). La question des moyens est illustrée par l'organisation du forum sur le territoire 1-3. En effet, l'organisation de cette initiative implique une charge de travail qui est lourde et inégalement répartie entre les cadres. L'investissement du responsable de l'EDS de la commune concernée étant supérieur à celui des autres, parce que sa connaissance des partenaires locaux impliqués dans le projet favorise ce rôle de coordination, mais également parce que la répartition des tâches n'a pas fait l'objet d'une réflexion dédiée. Cette charge a induit des erreurs par exemple celle d'oublier d'inviter les bailleurs sociaux :

« Moi j'ai complètement zappé les bailleurs. (...) Alors qu'on est sur une cité où il y a deux points importants en problématiques à l'heure actuelle : des problématiques d'insalubrité, alors on est sur un problème de salubrité avec des invasions et de rats et de punaises de lit et on a un deuxième point crucial à l'heure actuelle c'est ce redécoupage du quartier avec la création de nouvelles rues.³⁹⁵ »

La question centrale des moyens humains et financiers détermine le type d'actions qui vont être développées par les acteurs, et en particulier le degré d'innovation de ces actions.

2.2. La lutte contre le non-recours : vecteur d'innovation sociale ?

Un second élément de réflexion émerge de l'analyse des actions finalement élaborées, il s'agit de la question de l'innovation sociale, tant dans le contenu des actions que dans la communication utilisée pour mobiliser les publics. Ce questionnement découle du constat que, dans leur contenu, aucune action envisagée n'est dans l'absolu innovante. Il s'agit plutôt d'une reprise d'actions testées ailleurs, mais elles n'ont jamais été déployées sur ces

³⁹⁵ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

territoires. De ce fait, nous observons une reproduction de logiques antérieures : les actions élaborées peinent à sortir des logiques de l'action sociale, à imaginer d'autres modalités d'action. Ainsi nous observons que certaines actions sont recyclées : l'action en réseau constituait le socle des pôles d'accueil en réseau pour l'accès aux droits au début des années 2000, la nécessité d'aller-vers est une logique ancienne, notamment développée dans le cadre de la politique de la ville ou encore de la prévention spécialisée. On arrive ainsi à parler d'innovation non pas à cause de nouveautés, mais du fait que les acteurs recyclent sans le savoir (parce qu'ils ne les connaissent pas toujours) des actions expérimentées par d'autres.

Cela étant, l'innovation est principalement pensée sur la mise en œuvre des actions et limite de ce fait la portée du changement. Au vu des actions mises en œuvre, nous sommes davantage sur un changement de type paramétrique³⁹⁶, portant sur les modalités d'accès à une offre publique qui elle ne change pas. A travers cette reprise partielle des cadres d'action l'appropriation du non-recours tend en l'espèce à renforcer la logique des droits créances, sans remettre en question les dispositifs eux-mêmes. Rappelons que les droits-créances « s'expriment par l'expression le « droit à » et s'appliquent à de multiples champs comme le logement, les vacances, la culture, la santé, la dignité, l'électricité, la paresse, etc. Ils se distinguent des « droits libertés » qui pourraient, de leur côté, se traduire par l'expression de « droit de ». Alors que les droits-libertés supposent une régulation minimale par l'État, les droits-créances impliquent une intervention importante des pouvoirs publics »³⁹⁷. Dans un article sur l'« institutionnalisation progressive » du non-recours parmi les acteurs publics, Philippe Warin souligne que cette institutionnalisation s'opère selon deux logiques, l'une qui maintient le rapport initial aux destinataires des politiques sociales, l'autre qui cherche à instaurer un

³⁹⁶ WATZLAWICK, Paul, WEAKLAND, John, FISCH, Richard, *Changements. Paradoxes et psychothérapie*, Seuil, Paris, 1975.

³⁹⁷ VULBEAU, Alain, « Contrepoint – L'émergence des droits créances », *Informations sociales* (n° 178), 2013, p. 23-23.

changement. L'auteur constate concernant la prise en compte du non-recours par les acteurs publics que « le non-recours par « non connaissance » de l'offre et celui par « non demande » retiennent plus particulièrement l'attention. Ils permettent d'opérationnaliser, l'un, la question de l'effectivité des politiques, l'autre, celle de leur pertinence. Au total, l'émergence du thème du non-recours donne lieu à des innovations dans la production des politiques publiques : elle peut introduire des aménagements dans les fonctionnements existants ou bien les prémices de changements en profondeur dans les rapports avec les destinataires de l'offre publique. »³⁹⁸. Dans notre cas nous n'observons à ce stade que les changements renvoyant aux aménagements dans des fonctionnements existants. Ces analyses différenciées peuvent s'expliquer par l'antériorité des démarches observées. Les changements en profondeur auxquels Philippe Warin fait référence s'observent dans des institutions qui travaillent sur la question du non-recours depuis longtemps, comme dans le cas du CCAS de Grenoble ou encore de certaines Caisses Primaires d'Assurance Maladie³⁹⁹, qui ont clairement transformé leurs relations aux assurés à travers la mise en place des PFIDASS⁴⁰⁰. Ce constat, couplé à notre observation de la temporalité longue du changement, nous amène à formuler l'hypothèse que la capacité des acteurs publics à prendre en compte la non-demande va nécessiter un temps plus long d'appropriation, pour parvenir à une réflexivité sur la pertinence de l'offre publique. Ainsi le premier niveau d'opérationnalisation porte plutôt sur des aménagements de la mise en œuvre des dispositifs mais ne

³⁹⁸ WARIN, Philippe, « Le non-recours aux droits : question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction des politiques publiques », *SociologieS*, 2013.

³⁹⁹ REVIL, Hélène, « Le non-recours à la couverture maladie universelle et sa mise à l'agenda de l'assurance maladie : un phénomène qui travaille l'institution », *La Revue de l'IRES, IRES*, n°81 2014/2

⁴⁰⁰ REVIL, Hélène, « La Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS). Regard sur un dispositif expérimental de détection du renoncement aux soins et d'action pour accompagner les personnes à la réalisation de leurs soins », Rapport général de l'accompagnement scientifique de la PFIDASS, Grenoble, mars 2016

constituerait qu'une étape de l'opérationnalisation des autres formes de non-recours.

Nous observons surtout que la prise en compte du non-recours permet de réactualiser le référentiel de l'accès aux droits, en restant dans une logique de droits-créances. Nous pouvons formuler une hypothèse pour expliquer cette réduction : la non-réception fait écho à la pratique professionnelle des acteurs impliqués dans l'action collective mais sa résolution est « hors champ ». En effet, les leviers d'action collective ne permettraient pas d'aller au-delà de « faire remonter l'information », ce qui leur confère un sentiment d'impuissance à leur niveau d'intervention. Ce sentiment renvoie à la caractéristique du système de l'aide et l'action sociales et notamment à la coexistence de politiques territorialisées, dont les collectivités ne définissent pas le contenu, et de politiques territoriales initiées localement. Cette caractéristique semble intégrée par les acteurs qui vont alors recadrer le problème en anticipant l'opérationnalisation possible. Or la construction d'une politique locale de lutte contre le non-recours est limitée par le périmètre d'intervention du Conseil Départemental au regard des dispositifs légaux dont il a en charge la mise en œuvre locale.

Un autre aspect concerne la communication des nouvelles offres de services. On observe une difficulté à sortir des canaux de communication habituels et à imaginer de nouvelles formes de communication : affichage, distribution de flyers, orientation par les travailleurs sociaux, qui présentent pourtant des limites, en particulier le fait que le taux de retour positif par la communication écrite ne dépasse jamais le tiers des invités. Pour pallier les conséquences de cette communication traditionnelle le jour du forum du territoire 1-3, du fait du manque de visiteurs une nouvelle stratégie est improvisée : celle de démarcher directement des habitants du quartier, notamment à la sortie du supermarché. Outre cette démarche, le choix est fait de mettre l'accent sur la présence de deux acteurs du secteur de l'énergie :

« On a été faire du démarchage, en l'occurrence moi je m'étais mise devant un supermarché on disait « vous savez il y a le forum d'accès aux droits » très vite j'ai dit « changeons de stratégie, disons-leur qu'il

y a des ampoules gratuites qu'il y a une distribution de mousseurs par Veolia ». On a dit aux gens « allez chercher vos avis d'imposition » et on a vu que très vite en l'espace d'une heure on a des gens qui revenaient avec l'avis d'imposition donc en fait on a fait un espèce d'appel avec une autre ouverture et ça je pense que c'est quand même à retenir parce que c'était assez dynamique. (...) S'ils n'avaient pas été là je me demande même comment nous on aurait mobilisé devant les magasins ou dans la rue parce que c'est vrai qu'on avait changé un peu de stratégie. »⁴⁰¹

Ce mode de communication « plus direct », déstabilise les professionnels « on n'est pas habitué d'aller vers les gens moi ça m'a fait un peu bizarre aussi de me pointer devant les supermarchés, d'aller dans les halls d'immeubles », mais ils soulignent que c'est cette modalité d'intervention qui a permis la mobilisation de publics qui n'étaient pas orientés par l'EDS et donc potentiellement de publics non-connus des services. Ce mode de communication s'apparente à une initiative néerlandaise qui s'appuie sur des réunions « Tupperware » pour cibler les ménages en situation de précarité et repérer d'éventuelles difficultés d'accès aux droits⁴⁰² Le responsable de l'initiative souligne le fait que cette expérience renvoie aux limites de la communication institutionnelle et la nécessité d'une « communication innovante » :

« Il faut se sortir du truc « on affiche partout on envoie des flyers et même des invitations », ça ne fonctionnera pas. Ça je le savais à l'avance parce qu'on avait prévu cette diffusion, mais même cette diffusion de flyers dans les boîtes aux lettres c'était pas ça, il faut trouver autre chose. »⁴⁰³

L'objectif de cette communication innovante est bien d'atteindre d'autres publics, non-connus des services. Elle tend cependant à appliquer des techniques commerciales à des prestations sociales ; ce qui peut aussi

⁴⁰¹ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

⁴⁰² WARIN, Philippe, « Conclusion : L'action contre le non-recours vue d'Europe », in Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques, Presses universitaires de Grenoble, 2019

⁴⁰³ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

engendrer des réactions. Concernant les publics, deux autres aspects sont mis en exergue. Tout d'abord le fait que les organisateurs aient au départ limité le public aux seuls résidents de la commune alors que des habitants des communes voisines auraient pu s'y rendre, de nombreux partenaires présents n'intervenant pas sur cette seule commune. Ensuite, le responsable de territoire indique la nécessité de réaliser en amont un diagnostic des besoins, des préoccupations des publics afin de mieux pouvoir cibler la communication, et adapter l'initiative à ces publics.

« Je dis un diagnostic parce que d'abord se dire comment peut-on évaluer ce public qui est dans le non-recours ou qui est éloigné des institutions ? Ou comment peut-on, par exemple un enseignement, moi-même je dois avouer que je me suis complètement planté là-dessus, on a mobilisé des forces vives en matière éventuellement d'ouverture de droits au RSA et tout, ça n'a servi strictement à rien. Elles ont pas fait une seule instruction. (...) . Donc voilà il y a la question du public et du diagnostic des besoins de ce public même si c'est plutôt des hypothèses mais là on peut déjà avoir plusieurs hypothèses de travail et en fonction de ça qu'est-ce qu'on met en face.⁴⁰⁴

En contre-exemple de cette absence de besoin en matière de RSA, le même responsable donne l'exemple du stand du Défenseur des droits qui lui n'a pas désempilé durant toute la durée du forum.

2.3. Des actions locales qui répondent partiellement aux hypothèses de causalité soulevées par les acteurs

Parmi les actions développées sur les territoires 1-3 et 7, on observe que c'est principalement la non-connaissance qui fait l'objet d'une opérationnalisation. Malgré la mise à disposition de la grille d'analyse du non-recours et l'élargissement que cette dernière a permis à travers l'opérationnalisation du non-recours, les acteurs locaux se focalisent uniquement sur certaines dimensions. En cela l'appropriation du cadre est partielle. Elle ne retient que les éléments de cadrage qui correspondent aux

⁴⁰⁴ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

représentations et aux attentes des acteurs, aux différents contextes d'action, mais également à ce qui est faisable ou non. L'analyse des cadres rend compte de ces processus intermédiaires qui ajustent la définition du problème au contexte. Ces processus s'opèrent notamment en fonction des compétences des collectivités locales. En effet, les compétences des collectivités relèvent soit de l'axe horizontal (politiques territoriales), soit de l'axe vertical (politiques territorialisées), pour reprendre les termes de Michel Borgetto, dans la mesure où « les collectivités locales n'ont pas la compétence de leurs compétences »⁴⁰⁵. Dans ce processus de cadrage, les acteurs des collectivités locales se polarisent sur leurs compétences propres, celles qui relèvent de l'axe horizontal, et sur lesquelles ils ont prise. Cela s'observe concrètement lorsque certaines hypothèses d'intervention ou pistes d'action se trouvent évacuées. Mais ce cadrage s'opère également au regard de ce qui faisait sens pour les acteurs, ce qui trouve écho dans leurs pratiques professionnelles et leurs constats de terrain. On observe que malgré l'explicitation de la notion de non-recours, seulement certaines composantes sont reprises par les acteurs pour en faire une catégorie d'action.

La non-demande, par exemple, est partiellement opérationnalisée, à travers la logique d'aller vers et en particulier le projet de former des relais de proximité. Ce non-recours questionne la pertinence de l'offre publique, mais la remise en question des dispositifs est complexe et hors de portée (non-réaliste) pour les acteurs. Les difficultés sont nombreuses car les politiques sociales impliquent différents acteurs, et le périmètre des dispositifs ne dépend généralement pas de l'organisme qui a en charge sa mise en œuvre. Pour appréhender cette difficile appropriation de la non-demande nous la subdivisons en deux cas-types : le cas où une personne a connaissance de ses droits mais préfère rester en dehors ; le cas où une personne ne demande pas car l'offre ne correspond pas à ses besoins (dans son contenu ou ses modalités

⁴⁰⁵ BORGETTO, Michel, « Qui gouverne l'aide et l'action sociale : la distribution des pouvoirs et le jeu complexe des acteurs », in BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008.

d'accès). Lorsque l'on aborde le premier cas, celui d'une mise en retrait sans considération par rapport aux besoins, on observe qu'il cristallise des tensions notamment autour de conceptions différenciées de l'action sociale et de la question « jusqu'où doit aller l'action sociale ». En d'autres termes si une personne a connaissance de ses droits mais qu'elle ne les demande pas, est-ce du ressort de l'action sociale « d'aller la chercher » ? Cette question du périmètre de l'action sociale questionne l'autonomie des publics et la limite, encore ténue entre « assistance » et « assistanat ». La question de la non-demande cristallise les désaccords sur les principes, les normes, les objectifs de l'action, et la question des « états méritants ou non une aide »⁴⁰⁶ inhérents à la définition des dispositifs. Ces désaccords ne sont pas uniquement visibles entre différents niveaux d'intervention (par exemple un désaccord entre travailleurs sociaux et cadres de direction) mais au sein de chaque niveau d'intervention. Concernant le second cas, celui de l'inadéquation des dispositifs aux besoins, nous avons observé qu'il n'y a soit pas d'évaluation des dispositifs départementaux, soit pas de réajustement du dispositif. L'exemple des conditions d'accès aux Fonds de solidarité habitat est explicite : l'accès aux dispositifs « maintien » du FSH, permettant la résorption d'une dette de loyer est conditionné à la reprise du paiement du loyer, condition que des publics en situation d'endettement ne peuvent satisfaire. Bien que cette caractéristique soit connue, elle ne donne pas lieu à un réajustement du dispositif. Nous pouvons souligner que le pouvoir réglementaire dans le champ social relevant principalement de l'Etat, les collectivités territoriales ne disposent de marges de manœuvre concernant la définition du contenu de l'offre publique que sur peu de dispositifs⁴⁰⁷.

⁴⁰⁶ TABIN, Jean-Pierre, FRAUENFELDER, Arnaud, TOGNI, Carola, KELLER, Véréna, « Les destinataires de l'assistance publique. L'exemple de deux cantons suisses vers 1890 », *Genèses*, 2006/3 n°64, pp. 88-109

⁴⁰⁷ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5, p. 22

Cette difficile prise en compte de la non-demande intentionnelle renvoie à des représentations, des conceptions de l'action sociale et de l'autonomie des publics mais également à un contexte institutionnel et budgétaire : le contexte de restrictions budgétaires qui constitue le registre de justification dominant de la non-opérationnalisation. Dans les discours des acteurs, prédomine l'idée qu'avant de penser à l'accès de ceux qui sont en dehors d'un parcours de droits il faudrait déjà garantir l'effectivité de l'accès pour ceux qui en ont formulé la demande. On observe à ce niveau que dans l'appropriation du non-recours, le mouvement conjoint de prévention et de production du non-recours provoque des résistances. L'opérationnalisation de la non-demande serait ainsi entravée par la prédominance, dans le travail quotidien, de la non-réception ; et également par un contexte organisationnel qui tend à réduire la durée des rendez-vous et à intensifier le travail des travailleurs sociaux et administratifs pour répondre, à moyens constants, à une demande qui augmente (pas tant en nombre qu'en complexité). Enfin nous devons souligner, que cette non-demande volontaire en questionnant la pertinence de l'action publique, remet en cause le rôle et les missions des services publics.

La non-réception qui trouve pourtant une résonance significative auprès des professionnels, du fait des difficultés qu'impliquent les retards dans le traitement des dossiers administratifs par les caisses de sécurité sociale, ne fait quant à elle pas l'objet d'une opérationnalisation. La mise à l'écart de la non-réception dans la prise en compte locale du non-recours peut s'expliquer par l'organisation même de l'aide et l'action sociales locales. De fait, sur certains aspects du non-recours l'action publique locale ne concerne que la « mise en œuvre » de politiques définies nationalement ou dont la gestion est confiée aux organismes de sécurité sociale. En effet, sur le plan normatif c'est l'Etat qui maîtrise le cadre législatif et réglementaire, bien que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir normatif subordonné en fixant les

conditions d'octroi des allocations d'aide sociale⁴⁰⁸. Ainsi le département « chef de file » de l'action sociale doit composer son action avec des partenaires qui relèvent de l'action de l'Etat : les services préfectoraux, les établissements des trois « branches » de la sécurité sociale (maladie, famille et vieillesse), le service public de l'emploi, les municipalités (notamment à travers leurs CCAS), ou encore les acteurs associatifs⁴⁰⁹. Le constat de ce non-recours par non-réception renvoie davantage aux conventions que le Conseil Départemental a signées avec ses partenaires. Mais malgré la persistance de ces difficultés, il n'y a pas de publicisation d'actions qui auraient été conduites pour améliorer les blocages administratifs ou limiter les ruptures de droits rencontrés par les publics. De plus la non-réception est clairement identifiée sur des dispositifs dont la gestion relève des caisses de sécurité sociale notamment des problèmes de traitement de dossiers RSA par la CAF (avec une augmentation des délais de traitement au moment de l'entrée en vigueur de la prime d'activité) et de liquidation des indemnités journalières par la CPAM. Malgré un report de ces dysfonctionnements administratifs sur les acteurs locaux, en termes de rendez-vous et de demandes d'aides alimentaire ou facultative, autrement dit à travers des transferts de charge, la non-réception n'est pas opérationnalisée. Elle est renvoyée à des discussions bilatérales entre les directeurs des différentes parties. Cette non-réception implique une forme d'impuissance tant des cadres que des professionnels ayant en charge l'accueil et l'accompagnement du public, et est associée à une mise en défaut par les partenaires. Malgré sa pertinence au regard des contextes de travail elle ne rentre pas dans le cadre du non-recours tel qu'il est adopté pour permettre une opérationnalisation. L'opérationnalisation de la non-réception est rendue plus complexe par le fait qu'elle soit dépendante des organismes de sécurité sociale. De ce fait, elle ne relève pas d'une action territoriale mais d'échanges entre directeurs des organismes de protection sociale et les directeurs de l'action

⁴⁰⁸ BORGETTO, Michel, « Qui gouverne l'aide et l'action sociale : la distribution des pouvoirs et le jeu complexe des acteurs », in BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008.

⁴⁰⁹ BORGETTO, Michel, *Ibid.*

sociale. L'opérationnalisation de la non-réception, lorsqu'elle concerne des dispositifs qui sont portés par des partenaires, va nécessiter une diplomatie, entre la nécessité de faire entendre les conséquences de la non-réception (sur les situations individuelles, sur des aides financières d'attente) tout en conservant de bonnes relations de travail avec des organismes avec lesquels le partenariat est indispensable. Lors du forum du T1-3, malgré le fait que le projet initial prévoyait un stand de la CAF permettant une intervention directe sur des dossiers par un technicien de la CAF, ce dernier n'a finalement pas pu procéder ni à l'instruction de demandes ni à des interventions sur des situations de non-réception. Ce positionnement de la CAF a mis en difficulté les organisateurs dans la mesure où les supports de communication mentionnaient le fait que la CAF serait présente :

« Le souci qui se pose c'est que dans la présentation sur la plaquette il était noté qu'il y aurait notamment la présence de la CAF et d'autres structures qui permettraient l'ouverture concrète des droits et nous-mêmes en tant que professionnels nous avons fait cette publicité-là, les AS etc. auprès des personnes suivies ou même dans la rue, puisqu'on a été aussi chercher des personnes alors que ce n'était pas effectif. »⁴¹⁰

La CPAM a quant à elle « bravé » l'interdit en s'équipant d'un ordinateur pour consulter les dossiers des usagers, sans pouvoir faire d'instruction des droits. Cette impossibilité d'instruire des demandes a induit certaines frustrations :

« J'ai aussi effectivement eu un retour d'un monsieur qui m'a dit « mais il ne faut pas appeler ça un forum d'accès aux droits mais un forum d'information ». »⁴¹¹

En somme, ce processus de cadrage de l'accès aux droits par le non-recours a donné lieu à des ajustements. Ces ajustements ont consisté à réduire le périmètre de la thématique, à la non-connaissance, la non-proposition, et à une partie de la non-demande, la non-demande *involontaire*. Malgré cette

⁴¹⁰ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

⁴¹¹ Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

réduction, qui est principalement visible à travers l'opérationnalisation de la thématique, il n'y a pas de définition formalisée du non-recours. Le non-recours reste un objet aux contours flous, qui ne se stabilisent que dans l'action, c'est son opérationnalisation qui permet d'en percevoir le périmètre. Ainsi cette prise en compte du non-recours génère un flou autour d'une notion clairement définie par ailleurs. Cependant, ce flou permet d'une part un relatif consensus, d'autre part une certaine malléabilité. Non seulement le flou autour de la notion de non-recours n'est pas néfaste à son appropriation par les acteurs, mais au contraire il la favorise, et facilite ainsi son opérationnalisation à travers des actions. Aussi aurons-nous à nous interroger plus loin sur la « pratique politique du flou ».

3. Le PTI : un cadre d'intervention collectif propice à l'assentiment des acteurs

Contrairement au Schéma départemental d'action sociale de proximité qui va susciter des résistances de la part des équipes, le Pacte pour l'insertion et le développement social est un cadre d'intervention qui favorise l'implication des professionnels tant en interne qu'avec les partenaires. En plus de ce cadre d'intervention, l'objet non-recours est propice à cette action collective. Nous avons relevé trois caractéristiques de l'usage de la notion de non-recours, le flou, la malléabilité, et le caractère non-partisan qui sont propices non seulement à initier le changement mais à coaliser des acteurs autour de cette volonté de changement. Le processus de prise en compte du phénomène de non-recours va progressivement s'émanciper des logiques partisans dans l'objectif de fédérer. En effet en ne formalisant pas la définition du « problème », le département qui est l'initiateur des actions que nous allons présenter, ne marque pas ces initiatives du sceau du Val-de-Marne, permettant ainsi à des partenaires (mairies, associations, centres sociaux, organismes de protection sociale) de les investir.

Nous formulons l'hypothèse selon laquelle préserver un flou dans les contours de la notion sert son appropriation par les acteurs, qui ont finalement

intérêt à conserver cette caractéristique (voire à l'entretenir) dans la mesure où elle permet d'envisager un spectre plus large de facteurs explicatifs et d'actions de correction ou de prévention. Mais cette caractéristique favoriserait également l'implication des partenaires, en permettant à chaque acteur de se retrouver dans cette large thématique du non-recours. Ainsi, la malléabilité de la notion permettrait au Conseil Départemental d'associer plus facilement d'autres acteurs. Dans cette optique, la malléabilité est une caractéristique entretenue pour permettre à une diversité d'acteurs, impactés par le problème de retrouver leurs intérêts particuliers. Audrey Freyermuth dans son travail sur les usages de l'insécurité dans les politiques municipales parle de notion « attrape-tout ». Elle souligne que « ce flou contribue au succès et à la diffusion de la thématique de « l'insécurité » dans le champ politique local et dans les champs sociaux périphériques »⁴¹². Ce caractère flou permet à différents acteurs d'y accoler une signification qui est en lien avec son domaine d'intervention, sa pratique ou ses représentations. Ainsi le flou et la malléabilité de la notion telle qu'elle est mise en œuvre sont fédérateurs, ce qui est primordial dans la mesure où l'une des hypothèses d'intervention du Conseil Départemental est la consolidation du partenariat. Le maintien du caractère implicite des hypothèses de causalité va servir cet objectif partenarial, en permettant d'affirmer que tous les acteurs de l'aide et l'action sociales locales sont concernés, sans pointer du doigt un acteur en particulier. En préservant ce flou autour des hypothèses causales, la collectivité conserve la possibilité d'impliquer des acteurs qui certes sont pointés du doigt, mais sont indispensables à la résolution du problème. En d'autres termes le groupe social responsable du phénomène de non-recours serait un système, celui des politiques sociales (sécurité sociale et aide et action sociales).

⁴¹² FREYERMUTH, Audrey, « Les usages de l'insécurité, du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale » pp.101-118, in, ARNAUD, LE BART, PASQUIER (dir.) *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 2006.

Nous avons ainsi pu observer une caractéristique essentielle liée à cette absence de définition, ou au caractère flou des contours de cet objet : la malléabilité. Au-delà du cadre théorique qui a été mis à disposition auprès des cadres du département dans un premier temps, des professionnels et des partenaires dans un second temps, nous pouvons observer que la notion est reprise, notamment par les cadres et l' élu de secteur, pour impulser ou justifier certaines actions, impliquant des hypothèses de causalité différentes. Ainsi ce non-recours utilisé de façon floue permet tout autant de reconsidérer l'organisation des services (à travers le schéma départemental d'action sociale, la montée en compétences des personnels administratifs), l'information sur l'offre publique, l'organisation des partenariats (à travers le pacte territorial d'insertion ou les conventions bilatérales) ou la gestion des aides financières (à travers le fonds social unique). Outre la diversité des domaines d'intervention ou des types d'actions engagées, nous pouvons également souligner que leurs logiques sont également différenciées, le non-recours permettant à la fois de justifier des actions concernant l'efficacité des services publics, l'égalité d'accès à l'information, ou encore l'universalisation des dispositifs.

Cet apparent consensus est construit autour du fait que le non-recours explique certaines difficultés rencontrées par l'aide et l'action sociales aujourd'hui, parmi lesquelles le cloisonnement institutionnel et la contrainte du partenariat, la complexification induite par l'évolution des cadres législatifs et réglementaires, le fonctionnement des dispositifs en silos ou encore la segmentation des publics⁴¹³. En effet, « les politiques sociales se sont peu à peu complexifiées dans l'articulation des niveaux territoriaux et la multiplication des acteurs publics et privés. (...) L'action publique locale s'est émancipée de sa tutelle, mais elle demeure aujourd'hui largement compartimentée, segmentée et manque souvent de lisibilité. En même temps, les politiques d'action sociale ont été emportées par une vague de nouveaux dispositifs, de programmes et de prestations, dans une logique d'empilement, de ciblage et de

⁴¹³ BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, 2008.

technicisation croissante des interventions »⁴¹⁴. Ce sont ces différentes caractéristiques des politiques sociales qui sont mises en exergue à travers la thématique du non-recours. Malgré les incertitudes provoquées par les trois lois composant « l'acte III » de la décentralisation⁴¹⁵, et la suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements, la loi Notre (Nouvelle organisation territoriale de la République) a confirmé l'échelon départemental comme chef de file de l'action sociale⁴¹⁶.

Par ailleurs, le fait que cette notion floue commence à cristalliser des attentes, va permettre de repérer des interprétations différenciées, qui vont la faire sortir d'une approche neutre. C'est-à-dire qu'au départ la notion est formalisée de façon floue, sans en stabiliser les contours, mais à travers les discussions, nous allons progressivement observer des prises de positions différenciées sur le périmètre du non-recours. La spécificité de ces prises de position est qu'elles ne sont pas exprimées publiquement, mais dans des lieux à faible auditoire, donnant l'apparence d'un consensus. Un exemple illustre ce propos, il renvoie à un rendez-vous avec mes deux responsables pour discuter du rapport intermédiaire que je leur avais remis. Au cours de ce rendez-vous un malentendu vient révéler le fait que l'un de mes responsables considère que la non-réception ne relève pas du non-recours. Au cours de ce même rendez-vous, nous discutons des pistes d'action qui pourraient être travaillées pour lutter contre le non-recours. Nous échangeons notamment autour des actions pour « aller vers » les publics en situation de non-recours. Cet échange nous amène à parler de la non-demande intentionnelle, c'est-à-dire des personnes qui ne veulent pas faire valoir leurs droits. A ce sujet l'un de mes responsables

⁴¹⁴ AVENEL, Cyprien, 2017, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017/2, p.359-392.

⁴¹⁵ L'acte III de la décentralisation est composé de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

⁴¹⁶ En Ile-de-France cette question est réactualisée à l'automne 2017 avec un projet de suppression des départements de la métropole du Grand Paris : <https://94.citoyens.com/2017/departements-refusent-de-disparaitre-metropole,29-09-2017.html>.

exprime que ce n'est pas du ressort de l'action sociale départementale⁴¹⁷. Cet échange informel (nous ne sommes que trois présents) montre que les conceptions individuelles du périmètre du non-recours, bien qu'elles ne soient pas exprimées publiquement, ne sont pas si consensuelles. A d'autres reprises les discussions à propos des actions d'aller-vers pour des publics en situation de non-demande, de publics « non mobilisés », ou à propos de l'automatisation des droits ont fait émerger des désaccords, notamment sur la limite entre assistance et assistanat. Mais là encore, ces désaccords ne sont jamais qu'informels et, d'une certaine façon, lissés par la formalisation et l'opérationnalisation du non-recours.

La thèse que nous défendons ici est que l'absence de définition claire favorise ce consensus, en ne pointant pas les désaccords possibles quant à la délimitation du problème. Cet argument rejoint le constat d'Eric Verdier selon lequel « les « idées » peuvent être d'autant plus prégnantes qu'elles soutiennent la coexistence d'intérêts et d'interprétations diversifiées qui, en retour, conforte les uns et les autres »⁴¹⁸. Les « idées floues » permettent la coexistence de différents régimes d'action dans les orientations générales d'une politique publique⁴¹⁹. La non-définition du non-recours est commode d'une part parce qu'elle ne nuit pas à la mise en place d'actions, d'autre part, parce qu'elle permet d'opérer une forme de synthèse de l'état de l'aide et l'action sociales locales en 2017. C'est-à-dire que le non-recours trouve un écho singulier auprès des acteurs de l'aide et l'action sociales parce qu'il permet de mettre en exergue la complexité à laquelle l'organisation a abouti (malgré la redondance des impératifs de simplification), les difficultés rencontrées par les populations pour accéder par eux-mêmes à leurs droits, et le fait que les acteurs de l'aide et l'action sociales se trouvent dans un étau entre complexité des dispositifs et difficultés des publics. De ce fait, on observe un processus d'alignement entre

⁴¹⁷ Notes de terrain, novembre 2015.

⁴¹⁸ VERDIER, Eric, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », in. GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Paris, 2008, p.109.

⁴¹⁹ VERDIER, Eric, *Ibid.* p.131.

les différents partenaires impliqués dans les projets d'action, c'est-à-dire de convergences des attentes et des objectifs du projet.

Cela a notamment été mis en exergue en 2015 dans le rapport rendu par Brigitte Bourguignon⁴²⁰, dans lequel l'auteure souligne que « sous la pression des mutations de la société, les politiques sociales se sont trouvées emportées par une vague de nouveaux « dispositifs », de programmes et de prestations, selon une logique d'empilement, de ciblage et de technicisation croissante des interventions. Dès lors, la fragmentation actuelle des responsabilités sociales engendre pour le travail social un surcroît d'approches spécialisées qui ne facilitent guère les conditions d'une vision globale et plus intégrée, pour sortir des interventions en silos, qui ne permettent pas aux publics accompagnés de sortir de la logique de dispositifs et de guichets, et dont l'efficacité est aujourd'hui interrogée compte tenu de la non régression de la pauvreté et de la prise de conscience de l'ampleur du non-recours aux droits. »⁴²¹. Ainsi deux phénomènes conjoints viennent questionner les politiques sociales et amènent à se questionner sur les réajustements à réaliser : le maintien de la pauvreté, et le non-recours aux dispositifs. En d'autres termes le non-recours agit comme un révélateur de la complexité des dispositifs et de gouvernance de l'aide et l'action sociales, ou de limites absolues de ce système, au sens où elles appellent un changement. Le non-recours permet de réactualiser la question de l'accès aux droits, en réglant la focale sur la production du non-recours par l'aide et l'action sociales, afin d'en proposer un renouvellement, mais également de réaffirmer le rôle de chef de file du Conseil Départemental.

Enfin, l'un des principaux éléments soulignés au moment du bilan du forum organisé sur le territoire 1-3 est la nécessité d'un portage politique :

« Moi j'aurais tendance à dire mais peut-être je me trompe, mais je pense que sur des choses comme ça il nous faut un portage politique,

⁴²⁰ BOURGUIGNON, Brigitte, « Reconnaître et valoriser le travail social », Rapport au Premier Ministre, Mission de concertation relative aux Etats Généraux du Travail Social, juillet 2015.

⁴²¹ « Reconnaître et valoriser le travail social. Mission de concertation relative aux Etats généraux du travail social », Rapport de Madame Brigitte Bourguignon, juillet 2015.

de politique à politique, parce qu'en fait là on est repartis d'un des services de la ville qui avait pour projet de faire ça et c'est comme si ce service de la ville là allait mobiliser les autres services et son exécutif. (...) Je crois que stratégiquement il faut que notre élu soit porteur ou le RESOT, mais quelqu'un porteur au niveau territorial passe par le cabinet du maire puis les élus pour que ça redescende pour que les élus mobilisent. »⁴²²

Concernant ce portage politique, l'implication dès le démarrage par les acteurs locaux constitue également un enseignement dans la mesure où le co-portage de cette initiative aurait permis de soulager les équipes impliquées dans le projet. En effet, si du mode projet découle une horizontalité dans l'opérationnalisation du non-recours, ce dernier ne doit pas occulter la nécessité d'un portage politique, et donc de l'implication des élus locaux dans la coopération institutionnelle. Ce constat des acteurs locaux confirme celui d'Avenel sur le fait que le portage politique constitue la condition de réussite des projets de développement social⁴²³. Sur le territoire 7, nous pouvons souligner que le non-recours est advenu comme objet d'animation territoriale. En effet, d'objet de travail partagé, le thème du groupe de travail a permis de basculer vers un projet d'animation de réseau partenarial. Ainsi, au-delà d'actions spécifiques qui vont être portées pour « agir sur le non-recours » : le forum pour l'accès aux droits et la formation de personnes ressources, le non-recours agit comme un motif transverse pour renforcer la coordination partenariale. Par le département, qui porte l'initiative de ces groupes de travail dans le cadre du PTI, le non-recours constitue un médium pour travailler la coordination partenariale.

La modalité de travail retenue par le département pour élaborer des actions de lutte contre le non-recours, à travers les PLIDS, a été propice à

⁴²² Entretien n°65, novembre 2017 (Collectif/Cadres DASo T1-3).

⁴²³ AVENEL, Cyprien, *Op. Cit.* p. 135.

l'implication des agents et des partenaires départementaux, voire localement à une prise de relais de certains partenaires. L'analyse des PLIDS met en exergue la synchronicité de la définition du non-recours et de son opérationnalisation. La définition du non-recours initialement floue se précise à travers son opérationnalisation. Cette définition *in itinere* s'explique également par l'absence d'hypothèse de causalité clairement formalisée. En effet, ce sont les hypothèses d'interventions qui permettent en négatif, de distinguer les hypothèses de causalité. Les actions qui ont été élaborées portent principalement sur l'information sans remettre en cause les logiques de l'aide et l'action sociales locales, et en particulier la logique de guichet, même si cette logique est portée plus en proximité à travers l'exemple du forum du territoire 1-3. Ainsi la formalisation/appropriation du non-recours constitue le préalable à toute opérationnalisation mais n'est pas une condition suffisante à cette opérationnalisation, cette dernière pouvant réduire le périmètre de l'objet, et évacuer certaines hypothèses d'intervention.

Enfin, malgré le fait que le développement social reste complémentaire de la logique habituelle d'aide et d'action sociales (verticale et sectorielle), l'objet non-recours s'impose comme objet d'animation territoriale. La malléabilité de la notion, favorise le consensus et la transversalité. Elle permet ainsi au Conseil Départemental de réaffirmer son chef de filât. A travers les PLIDS, le Département investit pleinement son rôle d'assembleur des politiques sociales, en mobilisant ses partenaires, qu'il s'agisse des villes, des associations ou des institutions de la protection sociale. Pour Avenel, « il appartient aux institutions en responsabilité des politiques publiques de formaliser la coopération territoriale propice à renforcer le pilotage politique et institutionnel du développement social »⁴²⁴. Le Pacte pour l'insertion et le développement social, tant dans sa dimension de document stratégique que dans sa déclinaison opérationnelle constitue le cadre favorable à cette coopération territoriale. Si cette logique d'intervention ne remplace pas

⁴²⁴ AVENEL, Cyprien, *Op. Cit.*, p. 123.

les dispositifs « en silos », et l'approche par publics cibles, elle permet, dans une logique de projet, d'impulser une approche transversale et décloisonnée des réponses apportées aux besoins du territoire. A travers la modalité d'animation retenue (des groupes de travail thématiques et des conférences locales annuelles), les services départementaux sont parvenus à pérenniser la démarche, et à entretenir la mobilisation de chaque acteur. En cela, le PLIDS constitue les prémices d'un changement paradigmatique du management des politiques sociales locales.

Concernant la dimension du changement, paramétrique ou paradigmatique, il ressort de notre analyse que la principale caractéristique du changement est sa temporalité, et que la temporalité va se répercuter sur l'ambition du changement et son périmètre. Dans le cas des PLIDS comme du Schéma départemental d'action sociale de proximité, on souligne que la participation aux projets de changement, en d'autres termes la concertation, implique du temps. Mais l'investissement de ce projet de développement social local et les marges de manœuvre laissée aux territoires dans la conduite de projets va réaffirmer la position du Département comme chef de file des politiques locales de solidarité. En effet, tant à travers l'objet du non-recours que d'autres objets travaillés dans les PLIDS, le Département se positionne en coordonnateur, impulsant ainsi une action sociale territoriale⁴²⁵ dans une acception du territoire décorrélée de la géographie prioritaire de la politique de la ville⁴²⁶. Les PLIDS « incarne l'ambition d'une approche locale et partenariale des politiques publiques afin de dépasser les approches verticales et sectorielles »⁴²⁷ de la collectivité. Sa réussite et l'implication des partenaires locaux découle à la fois de l'existence de relations bilatérales entre le Département et chacun de ces acteurs, formalisées principalement par des

⁴²⁵ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014.

⁴²⁶ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, *Ibid.*

⁴²⁷ AVENEL, Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie Sociale*, n°13, 2016, p.118.

conventions, et de réseaux plus locaux, formalisés ou non⁴²⁸. De ce fait le PLIDS agrège des partenariats préexistants et les reconstitue à partir d'objets de travail communs. Mais le PLIDS ne constitue pas uniquement un instrument de reconstitution des relations partenariales. Investi par les travailleurs sociaux il offre également un cadre d'intervention propice à l'innovation sociale, et qui permet de sortir de la gestion quotidienne des dispositifs⁴²⁹.

⁴²⁸ SCHWEYER, François-Xavier, « Le travail en réseau : un consensus ambigu et un manque d'outils », *Sociologies pratiques*, Presses de Science Po., 2005/2.

⁴²⁹ AVENEL, Cyprien, *Op. Cit.*

CHAPITRE 7 - LES PROLONGEMENTS DE LA PRISE EN COMPTE DU NON-RECOURS

Les changements qui ont fait l'objet d'une analyse dans cette recherche ont été observés entre 2014 et 2017. Le retour sur le terrain en 2018, en exerçant d'autres missions⁴³⁰, a permis de constater des prolongements de l'institutionnalisation du non-recours amorcé en 2013. Sans que ces changements aient fait l'objet d'un recueil de données en tant que tel, les restituer ici s'avère pertinent en permettant de caractériser le changement par les suites. Les éléments restitués dans ce chapitre doivent en cela être entendus comme le récit d'observations faites sur le terrain en dehors d'un cadre méthodologique d'enquête, et d'une objectivation *a posteriori*. Deux des trois changements restitués dans ce chapitre concernent directement mes nouvelles missions de chef de service insertion exercées depuis janvier 2018, le troisième concerne un autre service de la Direction.

En 2017, l'exécutif départemental lance trois nouveaux projets à la suite des Etats généraux des solidarités : la simplification des aides financières départementales à travers la création du fonds unique de solidarité (FUS), la simplification du dispositif insertion et le développement d'un Programme départemental d'insertion (PDI) transverse à l'ensemble des directions de la collectivité. Chaque projet constitue en lui-même un processus de changement. Mais chacun, dans la mesure où aucun des trois n'est intégré à un même chantier, marque une nouvelle étape dans l'institutionnalisation du non-recours. Le fonds unique de solidarité pose dès sa genèse l'enjeu d'une simplification des aides financières du Département pour en faciliter la lisibilité mais également le traitement. Le nouveau dispositif insertion répond très clairement à la volonté de réduire le délai d'entrée en accompagnement pour les allocataires du RSA, et prévenir ainsi le non-recours à l'accompagnement,

⁴³⁰ Parallèlement à la CIFRE, l'obtention du concours d'attachée territoriale en juin 2017 m'a amenée à revenir au Conseil Départemental en janvier 2018 en tant que chef de service.

à l'offre d'insertion, aux droits connexes. Si le lien du Programme départemental d'insertion avec la thématique du non-recours est moins évident, il s'inscrit néanmoins dans une logique de décroisement interne à l'institution dont la finalité est d'améliorer l'accessibilité des publics aux actions du PDI. A travers ces trois projets, on observe que la diffusion du non-recours se poursuit pour irriguer les changements portés par la collectivité. On observe à travers eux que le non-recours poursuit son effet levier sur les politiques départementales et que sa fonction transformatrice va s'affirmer davantage à travers ses trois projets.

1. La simplification des aides sociales départementales : la création du fonds unique de solidarité

Lors des Etats Généraux des solidarités, l'un des huit engagements pris par l'exécutif porte sur la simplification des aides financières départementales. Le point de départ du FUS est la volonté du département que la simplification des dispositifs s'applique aux dispositifs départementaux dans l'optique de faciliter leur accès pour les Val-de-Marnais. Ce projet rejoint en cela une idée structurante du Schéma, celle d'agir en premier lieu sur ce qui est à la main du Conseil Départemental, et ceci avant (et afin) d'exiger les mêmes évolutions pour les dispositifs relevant de partenaires.

Cette simplification se traduit notamment par une logique de transversalité entre les différentes directions attribuant des aides financières individuelles. Ainsi, en 2017 un travail de fusion des différentes aides financières individuelles du département est engagé entre quatre directions :

- La Direction de l'Action Sociale qui porte deux dispositifs : les aides extra-légales (AEL) pour les personnes en situation de précarité (120€ annuels) et le fonds d'aide individuelle (FAI) qui permet d'attribuer un montant plus important et variable selon le motif de la demande. Le FAI est accessible uniquement aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA). Il s'agit de deux dispositifs facultatifs du département.

- La Direction de la protection de l'Enfance et de la Jeunesse (DPEJ) qui porte les aides financières au titre de l'Aide sociale à l'enfance. Il s'agit d'aides légales dont le règlement et les modalités d'attribution sont confiés aux Présidents des Conseils Départementaux. Elles sont attribuées uniquement aux familles sur critères de ressources (reste à vivre).

- La Direction de la jeunesse et des sports (DJS) qui porte le fonds départemental d'aides aux jeunes (FDAJ), qui est également une aide légale dont le règlement et les modalités d'attribution sont confiés aux Présidents des Conseils Départementaux. Il concerne uniquement les jeunes, pour financer un projet d'insertion socioprofessionnelle.

- La direction de l'habitat (DHAB) : le fonds solidarité pour le logement (FSL), qui est également une aide légale composé de trois volets : aide à l'accès au logement (caution, ameublement de première nécessité...), aide au maintien dans le logement (impayés locatifs sous réserve d'une reprise du paiement du loyer) et aide à l'énergie (factures impayées).

La difficulté principale que doit lever le projet de FUS est que chaque direction attribue ses aides financières selon des critères différents, et pour des montants différents. En premier lieu il s'agit donc de définir des critères permettant d'harmoniser les logiques de chaque fonds en pénalisant le moins possible les bénéficiaires potentiels, c'est-à-dire en essayant de minimiser la perte pour chacun des publics cibles en termes de motifs et de montants d'aides financières.

Pour procéder à cette harmonisation, la collectivité choisit de constituer un groupe de travail composé d'agents des quatre directions et de la direction de l'évaluation qui teste chaque hypothèse pour identifier les incidences financières pour les Val-de-Marnais et pour la collectivité, le périmètre des publics éligibles étant différent pour chacune des aides. Une cheffe de projet est également désignée, issue de la direction de l'action sociale (DASo). Ce groupe de travail élabore différents scénarii qu'il propose au comité de pilotage, composé des directeurs généraux adjoints et des élus concernés par les aides financières individuelles, qui arbitrent sur le scénario retenu. La

décision finale est actée par l'adoption du règlement départemental du fonds unique de solidarité, adopté par l'assemblée départementale en décembre 2017.

Finalement le fonds unique qui est construit intègre quatre aides financières antérieurement portées par trois directions, la DHAB conservant la gestion du FSL. Le fonds unique de solidarité est construit autour de deux volets : l'aide d'urgence et l'aide au projet. Pour gérer les demandes d'aides financières un service est créé, rattaché à la DASo, le service des aides financières individuelles (SAFIS), regroupant les gestionnaires des trois anciens services, à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le règlement départemental du fonds unique de solidarité définit trois types d'aides :

- Des aides au quotidien : « elles visent à subvenir aux besoins quotidiens dans le cadre d'une rupture, d'une absence ou d'une insuffisance de ressources. Elles constituent un soutien dans une situation difficile temporaire ou plus durable »⁴³¹. L'éligibilité à cette aide est calculée en fonction du reste à vivre⁴³² qui doit être inférieur ou égal à 5€ par jour et par personne. Il est calculé sur la base des ressources dont sont déduites les charges contraintes définies dans le règlement intérieur⁴³³. Pour les personnes sans domicile stable ou hébergées, un forfait de charges d'un montant de 225 euros est appliqué. Les motifs pour demander cette aide sont l'aide alimentaire, l'attente de prestation, les frais de cantine, ou une suspension d'énergie. Le

⁴³¹ Règlement départemental du fonds unique de solidarité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, décembre 2017.

⁴³² Selon la définition du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) « le reste pour vivre désigne l'ensemble des ressources d'un ménage, déduction faite de ses dépenses contraintes (loyer, charges et énergie liées au logement, télécommunications, transports, assurances, impôts, remboursements des emprunts, frais liés à la santé et à l'éducation, pensions alimentaires) ». <https://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/pauvrete-mieux-definir-reste-pour-vivre.html> (consulté le 12 mai 2019).

⁴³³ Loyer, les crédits immobiliers et les charges liées au logement; les factures d'eau et d'énergie liées au logement ;les assurances habitation et complémentaire santé ; les impôts, taxes et redevances ; les frais périscolaires des établissements publics (cantine, centre de loisirs, études) ; les frais de garde (crèche, assistante maternelle...) ; les frais de transports en commun ; les frais de télécommunication (jusqu'à 30€ /mois par foyer) : téléphone fixe et mobile, internet, télévision ; les pensions alimentaires à verser.

montant varie en fonction de la situation familiale, de 300 euros par an pour une personne seule à 180 euros par mois pour les familles⁴³⁴. Elle peut être attribuée pour une durée d'un à trois mois, et est renouvelable sur présentation d'une nouvelle demande. Cette aide au quotidien peut constituer une aide relai dans l'attente de l'ouverture ou du versement d'une aide légale, et compenser ainsi un non-recours frictionnel.

- Des aides au projet : « elles participent à la mise en place d'un projet dans le cadre d'un suivi formalisé (écrit) avec un référent social. Ce projet peut concerner le logement, l'insertion, la garde d'enfant ou les loisirs, les vacances, l'accès à la culture. Une seule aide au projet peut être attribuée sur 12 mois glissants par foyer. »⁴³⁵. L'éligibilité à l'aide au projet est calculée sur la base d'un plafond de ressources inférieur ou égal au seuil de pauvreté (soit 60% du revenu médian). Le montant de l'aide varie selon les motifs de demande, quatre motifs sont distingués :
 - L'aide au logement : aide au paiement de l'assurance habitation, éviter la formation d'une dette de loyer, cette aide doit permettre de faire levier sur la résolution de la situation (400 euros au maximum).
 - L'aide à l'insertion : il peut s'agir de financer l'accès à une formation qualifiante non prise en charge, d'une aide au retour à l'emploi, d'une aide à la mobilité (hors prise en charge du permis de conduire) (500 euros au maximum)
 - L'aide à la garde d'enfant, qui intervient en appui à une démarche d'insertion socio professionnelle (500 euros au maximum)
 - L'aide aux loisirs : il peut s'agir d'une aide aux vacances, loisirs et culture (100€ par foyer + 60€ par enfant)

⁴³⁴ « Personne seule :300€/an maximum versés en une ou plusieurs fois ; couple : 500€/an maximum versés en une ou plusieurs fois ; famille monoparentale avec 1 enfant : 140€/mois ; Couple avec 1 enfant :140€/mois. Pour chaque enfant supplémentaire : 25€/mois. A partir de 3 enfants supplémentaires : 40€/mois ».

⁴³⁵ Règlement départemental du fonds unique de solidarité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, décembre 2017.

L'aide au projet ne peut être attribuée qu'une seule fois par foyer sur une période de 12 mois. Sur ce point, des ajustements ont été proposés en cours d'année 2018 pour ne pas pénaliser les familles dont les enfants à charge pouvaient avoir besoin d'aide pour des projets scolaires ou d'insertion socioprofessionnelle. Pour ces familles, il est aujourd'hui prévu que l'attribution soit individuelle et non par foyer.

- L'aide à l'accès aux droits : « une seule aide à l'accès aux droits ou à la santé peut être attribuée sur 12 mois glissants par foyer en complément d'une aide au projet »⁴³⁶. L'éligibilité est également calculée sur la base d'un plafond de ressources inférieur ou égal au seuil de pauvreté. Cette aide peut être demandée pour différents motifs (frais administratifs d'accès au séjour, visite médicale d'expertise, petit appareillage médical) pour un montant maximal de 250€. Cette aide ne peut être attribuée qu'une seule fois sur une période de 12 mois.

La logique de subsidiarité est réaffirmée dans le règlement départemental : « les aides financières départementales peuvent être accordées par le Président du Conseil Départemental aux personnes qui en font la demande et qui remplissent les conditions d'attribution suivantes : résider dans le Département du Val-de-Marne ; être dans une situation d'urgence ou de précarité à laquelle aucun autre dispositif ne peut temporairement répondre ; disposer d'un reste à vivre ou d'un plafond de ressources qui ne dépassent pas les critères d'intervention fixés ; faire valoir préalablement ou concomitamment les droits réglementaires»⁴³⁷.

La demande doit être formulée par un référent social et transmise par voie dématérialisée avec le formulaire de demande et les pièces justificatives demandées⁴³⁸. Toute décision, d'accord ou de refus fait l'objet d'une

⁴³⁶ Règlement départemental du fonds unique de solidarité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, décembre 2017.

⁴³⁷ Règlement départemental du fonds unique de solidarité, Conseil Départemental du Val-de-Marne, décembre 2017.

⁴³⁸ Ressources des 3 derniers mois du foyer ; charges du foyer ; motif de la demande ; état civil et de résidence sur le Val-de-Marne.

notification au demandeur et au référent social. Les aides sont principalement versées par virement bancaire mais peuvent également être versées sous la forme d'un titre de paiement échangeable contre espèces auprès du Trésor Public, d'une durée de validité d'un mois.

La mise en place du FUS découle directement d'une décision politique et n'a pas suscité de résistance active, néanmoins deux éléments ont soulevé des oppositions. D'une part le mode opératoire, la demande devant être transmise par voie dématérialisée, d'autre part le périmètre des publics, et l'exclusion de certains publics. Sur ce dernier point la DASo a insisté auprès des équipes sur la nécessité de transmettre toutes les demandes, y compris hors critères, à la fois pour pouvoir comptabiliser ces demandes, et parce que l'évaluation sociale est étudiée et des dérogations peuvent être obtenues. En effet l'attribution des aides n'est pas automatisée mais assurée par des gestionnaires, et les décisions sont validées lors des commissions, organisées trois fois par semaine. Dès l'élaboration des scénarii, le constat était fait que certains publics y perdaient. C'est en particulier le cas des allocataires du RSA, le montant de l'allocation et les droits connexes dépassant le seuil de pauvreté, et des jeunes, le règlement départemental explicitant que le permis de conduire ne peut plus être pris en charge⁴³⁹. Après un an de mise en œuvre, les ajustements qui ont été apportés ne modifient pas profondément le dispositif. La collectivité prévoit néanmoins une évaluation régulière du dispositif, qui est très suivi par l'exécutif départemental. L'attention porte principalement sur les publics touchés ou exclus du dispositif et sur la consommation des crédits affectés au fonds unique de solidarité.

2. Un programme départemental d'insertion qui prône une approche transversale de l'insertion

La logique qui précède le développement du PADIE est que la question de l'insertion, légalement rattachée à la loi RSA, dépasse le public des

⁴³⁹ Pour ces publics des actions de l'offre d'insertion permettent de compenser cette perte.

allocataires du RSA et concerne de fait d'autres publics dont le département a en charge le suivi. Il s'agit en particulier des personnes en situation de handicap et des jeunes suivis par l'ASE (plus spécifiquement les mineurs non accompagnés et les jeunes majeurs) et par les missions locales. Ce choix répond également à la volonté de l'exécutif de simplifier les dispositifs départementaux, en l'occurrence de simplifier les parcours des publics en démarche d'insertion, en décloisonnant les dispositifs. De ce fait, le choix de la collectivité est de regrouper dans un même document stratégique l'ensemble des dispositifs concourant à l'insertion des Val-de-Marnais. Une première ouverture avait été faite en 2015 en donnant accès à l'offre d'insertion à des publics non allocataires du RSA (jeunes et personnes ayant un accompagnement formalisé en EDS).

Pour porter cette logique de transversalité, la coordination du PADIE est rattachée à la direction générale. De fait ce nouveau programme départemental d'insertion concerne quatre des six directions générales adjointes et une douzaine de directions. Pour en assurer la mise en œuvre, le suivi du projet est structuré en un comité technique qui réunit les six directions principalement concernées : la DASo, la Direction de l'emploi, de la formation et de l'innovation sociale (DEFIS), la DPEJ, la DJS, la Direction de l'autonomie (DA). S'ajoutent aussi un comité stratégique correspondant au niveau des directeurs généraux adjoints et un comité de pilotage associant les élus. Le service des affaires européennes, relevant de la Direction des affaires européennes et internationales est également partie prenante des instances de pilotage, le fonds social européen étant l'un des leviers financiers mobilisé par le Département pour financer la politique d'insertion.

Bien qu'il s'agisse d'un document stratégique, dont certaines dimensions sont nouvelles (à l'instar de la sécurisation des parcours jusque dans l'emploi), le contenu de ce nouveau programme départemental d'insertion est principalement constitué d'actions existantes. Le PADIE est structuré en quatre axes, chaque axe est découpé en actions et chaque action en opérations. Les opérations du PADIE qui constituent directement l'offre proposée à la

population ne sont pas nouvelles. Chaque direction a été invitée à classer dans les actions du PADIE les différentes opérations mises en œuvre. Ce sont ces opérations qui composent le quotidien de l'activité des services. Or les opérations désignent principalement des dispositifs en cours, du fait des délibérations prises par le Conseil Départemental pour financer des structures d'insertion ou des projets spécifiques, ou du fait de marchés publics en cours. Ainsi, même si des opérations nouvelles peuvent être développées, le PADIE agrège principalement l'existant. Sa nouveauté repose principalement sur le fait que cette agrégation sort de la logique sectorielle et décroïsonne les actions principalement segmentées selon leurs destinataires. Chaque agent en charge du suivi d'une opération est désigné comme pilote d'opération. Les pilotes d'opérations de chaque action sont réunis dans des groupes de travail animés par les pilotes d'actions. Pour incarner la transversalité et la mettre en actes, au-delà de la formalisation, le choix est fait par les instances de suivi que chaque action soit copilotée par un binôme d'agents issus de deux directions. Chaque direction a la responsabilité de désigner l'agent le plus apte à piloter l'action.

Si nous reprenons la grille d'analyse de Soparnot⁴⁴⁰ sur les stratégies de changement, la stratégie de la collectivité est ici hiérarchique : si l'élaboration du schéma a pu s'inscrire dans une stratégie de développement organisationnel, cela s'est limité au niveau des directeurs et chefs de service, les agents opérationnels n'ont pas été associés. Cette stratégie hiérarchique appelle à travailler en transversalité à travers des temps de travail impartis mais la transversalité ne s'applique pas au pilotage des opérations qui constituent pourtant le cœur de l'intervention quotidienne des agents. Les réactions des agents face à ce changement vont être de deux ordres. D'abord on observe une adhésion sur le fonds et les finalités du projet : celui de travailler en transversalité avec d'autres directions, de décroïsonner les actions d'insertion

⁴⁴⁰ SOPARNOT, Richard, « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/4, pp. 23-43.

de la collectivité. Ensuite, en ce qui concerne la mise en œuvre on n'observe pas de résistance active mais une résistance passive du fait d'un manque d'adhésion sur le mode de faire retenu, et sur la plus-value du PADIE par rapport à l'existant. L'absence de résistance active s'explique par le fait que le PADIE ne transforme par le contenu ou l'opérationnalité des opérations, en d'autres termes le travail quotidien. En revanche le PADIE dans le mode opératoire retenu est perçu comme bureaucratique, c'est-à-dire comme un dispositif venant alourdir le travail plus qu'en faciliter la réalisation et la coordination, à travers la mise en place de nouvelles réunions, mais également la nécessité de renseigner régulièrement des indicateurs sur la conduite des opérations et des actions, et l'atteinte des objectifs. Cette faible adhésion entraîne une forme d'inertie des agents en charge du pilotage des actions, cette mission n'étant pas appréhendée comme prioritaire et venant s'ajouter aux autres tâches, sans moyens supplémentaires donc au détriment d'autres activités selon les agents en copilotage de ces actions. De ce fait, la conduite opérationnelle prime le plus souvent sur le pilotage global des actions.

Par ailleurs, le fait de travailler en transversalité soulève des enjeux de pouvoir entre différentes directions et une résistance politique dans l'exercice de certaines missions. En effet, malgré la formalisation d'un intérêt commun, celui des Val-de-Marnais en démarche d'insertion, dans la mise en œuvre, des intérêts particuliers émergent. Concrètement, chaque direction défend ses opérations et ses publics, autrement dit ses intérêts. On observe une difficulté à incarner dans l'opérationnalité le décloisonnement souhaité par l'exécutif départemental. Cette résistance politique est alimentée par l'absence de budget unique consacré au PADIE. Ce dernier est alors la somme des différents budgets attribués aux opérations, budgets qui relèvent de différentes directions. De ce fait la question des moyens revient régulièrement dans les échanges, le mode opératoire n'ayant pas tenu compte de ce risque. Cette question des moyens renvoie au poids de chaque direction, à la crainte pour des « petites » directions de perdre en autonomie par rapport aux « grosses directions » et finalement à des enjeux de pouvoir.

Enfin, si ce nouveau PDI incarne la volonté départementale de décloisonner les dispositifs d'insertion portés par différentes directions, on observe dans la mise en œuvre que les services peinent à dépasser les logiques sectorielles de leurs interventions respectives. En effet, si ce nouvel instrument traverse l'administration et ses différentes directions, il coexiste avec les logiques d'intervention en silos de chaque direction concernée. Ainsi, la transversalité impulsée par le PDI doit être animée par un management en mode projet. Cette coordination est indispensable pour passer d'une transversalité formelle à une transversalité réelle. Or, au démarrage la coordination du PDI a été confiée à un chargé de projet en complément d'autres missions, c'est-à-dire sans avoir un agent dédié uniquement à l'animation de ce document stratégique. Son changement de poste et l'absence de coordination pendant plusieurs mois ont soulevé le fait que, sans animation spécifique, le pilotage des opérations sectorielles prenait le pas, au quotidien, sur le pilotage transversal des actions. Cette prévalence du pilotage d'opérations s'expliquerait également par la faiblesse voire l'absence de relations de dépendance entre directions, qui ne rend pas indispensable la coopération pour réaliser les missions au quotidien. Le PDI vient soulever une problématique majeure celle de la transversalité, et ce au sein d'une même institution, les administrations.

3. Un nouveau dispositif insertion pour simplifier les parcours des allocataires du RSA

L'élaboration du nouveau dispositif insertion fait suite à l'évaluation du dispositif insertion, conduite par un cabinet de conseil au cours de l'année 2016 et restituée à la DASo en février 2017. Cette évaluation pointe des délais très longs entre l'entrée dans le dispositif RSA et l'orientation vers un référent social, ainsi qu'une organisation très lourde qui touche finalement peu de publics. En effet les nouveaux allocataires étaient tous invités lors de journées d'information et d'orientation (JIO). Ces JIO répondent à l'obligation fixée par la loi RSA au Président du Conseil Départemental d'organiser l'orientation des

allocataires du RSA, en fonction de leur situation socioprofessionnelle. Le Conseil Départemental a fait le choix de ce temps collectif permettant également d'informer les nouveaux allocataires sur leurs droits et devoirs. Les JIO comportaient un temps d'information collective animée à la fois par des agents départementaux et des partenaires pour informer les nouveaux allocataires sur le dispositif du RSA et les droits connexes. A l'issue de ce temps d'information les nouveaux allocataires étaient reçus individuellement pour procéder à leur orientation vers un référent social. Ce dispositif mobilisait toutes les six semaines sur chacun des six territoires d'action sociale un nombre important de professionnels (tant départementaux que partenaires) pour finalement toucher moins d'un tiers des nouveaux allocataires. Les allocataires n'ayant pas participé étaient convoqués pour un entretien individuel d'orientation.

L'évaluation du dispositif a pointé trois limites à ce dispositif. Tout d'abord il s'agit d'un dispositif lourd qui mobilise beaucoup de professionnels (du département et des organismes partenaires) tant en amont de la JIO qu'au cours de la journée. Ensuite ce dispositif ne touche qu'une faible proportion des allocataires convoqués, les allocataires ne se présentant pas à la JIO étant par la suite invités par la structure en charge de leur accompagnement : espaces départementaux des solidarités (EDS), centres communaux d'action sociale (CCAS), caisse d'allocations familiales (CAF) ou association d'accompagnement pour les personnes non inscrites à Pôle Emploi, Pôle Emploi pour les personnes inscrites. Enfin, les délais entre l'instruction et la JIO pouvaient être longs, allant jusqu'à six mois sur certains territoires, six mois au cours desquels l'accompagnement n'était pas assuré. De ce fait aucune action de l'offre d'insertion ne pouvait être mobilisée. Or, une étude complémentaire réalisée sur les parcours des allocataires du RSA, à la demande de la Direction Générale des Services et à partir des fichiers de la CAF, souligne le fait que les six premiers mois dans le dispositif étaient déterminants

sur les perspectives de sortie du dispositif RSA vers l'emploi ou vers la formation⁴⁴¹.

Par ailleurs, le dispositif d'insertion était coordonné par les six commissions locales d'insertion (CLI), chacune étant composée d'un animateur local d'insertion (ALI) et de deux secrétaires. L'animation du dispositif sur chacun des territoires relevait de la responsabilité des ALI, en lien avec l'EDS et les coordinateurs insertion en charge du suivi de l'offre. Ainsi les CLI avaient notamment pour mission l'organisation des JIO et la validation des contrats d'engagement réciproques (CER)⁴⁴² envoyés par les référents sociaux des EDS, CCAS et associations conventionnées pour l'accompagnement des allocataires du RSA.

Ces différents constats ont conduit la DASo à construire un nouveau dispositif d'insertion, présidé par une logique de simplification, à travers deux mesures clés : la suppression des JIO et des entretiens d'orientation, et la suppression des CLI. Si pour élaborer le nouveau dispositif, la DASo a constitué des groupes de travail, ces deux mesures avaient déjà été actées par la direction, selon une stratégie hiérarchique. Ainsi, si plusieurs scénarii alternatifs, selon une stratégie de développement organisationnel, pouvaient être proposés ils devaient tous intégrer ces deux mesures. Pour reprendre la grille d'analyse de Soparnot, la stratégie hiérarchique, a été ici appliquée non pas au contenu des missions mais à l'existence même de certaines missions, en décidant de supprimer les CLI. Les agents des CLI n'ont pas été associés à cette décision, ils en ont été simplement informés. Cette décision a généré des résistances psychologiques et identitaires pour les agents concernés au moment de cette annonce, notamment parce que la suppression rapide de ces postes remettait en question leur travail antérieur. L'absence de résistance politique

⁴⁴¹ Observatoire Départemental, « Connaissance des publics bénéficiaires du RSA dans le Val-de-Marne », septembre 2015, document interne.

⁴⁴² La loi RSA systématise la contractualisation avec les allocataires du RSA, qui formalise les engagements de chaque partie dans le projet d'insertion de l'allocataire. La contractualisation avait déjà été amorcée en 2003 lors de la réforme du RMI qui avait donné à l'adjonction du Contrat d'insertion et du Revenu minimum d'activité, prémices de l'activation qui structurera la création du RSA en décembre 2008.

ou collective peut s'expliquer par l'absence de marge de manœuvre et l'impossibilité de revenir sur cette décision⁴⁴³. En effet, la seule marge de manœuvre qui leur était laissée était le choix, limité, de leur repositionnement au sein de la direction, pour les ALI par la prise d'un autre poste d'encadrement, pour les secrétaires de CLI par l'intégration des équipes de secrétariat en EDS ou en central.

Partant de cette décision de fermer les CLI et de restructurer le dispositif insertion, la Direction met alors en place des groupes de travail pour élaborer le nouveau dispositif insertion. D'une stratégie hiérarchique initiale, la conduite du changement se mue en stratégie de développement organisationnel, associant les équipes pour élaborer et préparer la déclinaison opérationnelle du NDI. Finalement, le nouveau dispositif insertion crée deux références en fonction de l'inscription ou non des allocataires à Pôle Emploi : référence unique sociale et référence unique Pôle Emploi. L'orientation est faite en fonction de l'inscription ou non des allocataires en tant que demandeurs d'emploi auprès de Pôle Emploi et de leur situation familiale. Ainsi, tout allocataire inscrit au Pôle Emploi relève d'un accompagnement par le Pôle Emploi. Cette orientation est faite au moment de la réception des flux CAF le mois suivant l'instruction de la demande de RSA, en couplant avec les flux des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle Emploi. Les allocataires relevant d'une référence unique sociale peuvent être accompagnés par différentes structures selon leur situation familiale et leur lieu de résidence (CCAS, association ou CAF). En effet, le Département a choisi de conventionner avec les CCAS volontaires pour l'accompagnement social des allocataires du RSA isolés et couples sans enfants. Sur certaines communes dont les CCAS n'ont pas souhaité conventionner, c'est une association qui assure cet accompagnement social. La CAF s'occupe quant à elle de l'accompagnement social des allocataires du RSA majoré (c'est-à-dire les familles monoparentales avec

⁴⁴³ La suppression des CLI a nécessité un repositionnement des agents : les 6 ALI ont été positionnés pour quatre sur un poste de cadre d'EDS, une sur un poste de coordinatrice insertion, un a repris un poste d'assistant social. Pour les 12 secrétaires de CLI la première proposition faite a été le positionnement en EDS, impliquant des missions d'accueil du public.

enfant de moins de trois ans). L'orientation est jusqu'à aujourd'hui faite manuellement par un assistant administratif en EDS qui oriente en fonction de la situation familiale de la personne vers l'EDS, le CCAS, une association conventionnée ou la CAF. Les délais d'orientation sont d'un mois contre six mois auparavant. Le rendez-vous avec le référent social peut précéder la réception du flux lorsque l'instruction est faite en présentiel : en anticipant l'ouverture du droit, un rendez-vous peut être donné avec un référent social pour démarrer l'accompagnement au plus tôt. Cette possibilité qui avait présidé l'organisation du nouveau dispositif insertion est rapidement questionné par la diminution des instructions de RSA en présentiel. En effet, à la suite de la dématérialisation de la demande mise en place par la CAF en octobre 2017, le nombre d'instructions réalisées par les agents administratifs baisse de façon significative. Ainsi à l'été 2018 les instructions faites en ligne représentent la moitié des demandes, pour atteindre trois quarts des demandes à la fin de l'année 2018⁴⁴⁴.

Le nouveau dispositif insertion (NDI) intègre également le bilan d'accès aux droits dont la mise en œuvre dans le cadre du Schéma avait été ajournée. Il est dans le NDI systématisé pour tous les nouveaux demandeurs de RSA. Le bilan est ainsi utilisé au moment de l'instruction du droit RSA par les EDS comme pour les CCAS instructeurs (l'utilisation de l'outil a pour cela été mentionné dans les nouvelles conventions). Le bilan d'accès aux droits se trouve dans le NDI intégré à une procédure complète d'accueil d'un nouvel usager dans les services en ne répondant pas uniquement à la demande explicite (l'instruction du RSA). Dans le cadre du Schéma, l'une des résistances principales portait sur l'articulation entre travail administratif et travail social. Or, dans ce nouveau projet, il est couplé à l'instruction du droit qui est déjà assurée par les assistants administratifs. De ce fait, leur légitimité à réaliser conjointement le bilan d'accès aux droits n'est pas mise en cause, ce bilan

⁴⁴⁴ Certaines associations accompagnant les publics soulignent que derrière ces demandes en ligne il y a des demandes « accompagnées » i.e. que l'instruction est faite sur le site de la CAF mais avec l'aide d'un médiateur numérique, d'un agent d'accueil, voire d'un travailleur social.

pouvant être repris par le référent social au démarrage de l'accompagnement. Finalement les résistances antérieures sont levées en intégrant l'outil à une procédure plus large et en s'appuyant sur une répartition des tâches existantes. Néanmoins, compte-tenu de la montée en charge de l'instruction en ligne, ce couplage perd de sa pertinence, puisqu'il concerne de moins en moins de publics. Face à ce constat mais également pour répondre à l'objectif du Schéma, toujours en vigueur en 2018, certains EDS prévoient de systématiser la proposition du bilan, en dehors du temps d'instruction pour les allocataires du RSA et au-delà des seuls allocataires du RSA. L'exécutif départemental a également prévu de déployer cet outil au-delà des seuls services départementaux afin de permettre à d'autres structures de proximité d'utiliser ce bilan unique pour détecter des situations de non-recours et orienter les personnes vers le service idoine.

A travers le nouveau dispositif insertion, l'institutionnalisation du non-recours se traduit par une simplification du système afin d'être plus réactifs dans la proposition d'un accompagnement, et prévenir ainsi les risques de non-recours. La mise en œuvre du NDI est confiée aux EDS pour la partie orientation des allocataires en référence unique sociale, et l'accompagnement des allocataires relève d'une part des EDS, d'autre part des partenariats d'accompagnement suivis par le service insertion (conventions avec les CCAS, les associations d'accompagnement dont les accueils de jour pour les personnes sans domicile stable, la CAF, et Pôle Emploi). En lien avec la suppression des CLI, pour conforter les EDS dans leur mission d'insertion (qui relevait précédemment principalement du service insertion dont dépendaient les CLI), la Direction décide d'affecter à l'ensemble des EDS un poste de responsable adjoint d'EDS. Auparavant treize EDS bénéficiaient d'un poste, ceux qui avaient l'activité la plus importante. En 2018, six nouveaux postes de responsable adjoints sont créés, quatre seront pourvus par d'anciennes ALI. Seul un EDS ne dispose pas d'adjoint du fait de la taille de l'équipe encadrée. Ce sont alors les responsables adjoints qui se voient confier à l'échelle des EDS la déclinaison opérationnelle du NDI. Du côté des EDS cette nouvelle mission ne suscite pas de réactions de résistance. Nous pouvons émettre l'hypothèse

que la stratégie de développement organisationnel mise en œuvre tout au long de l'année 2017 ainsi que l'affectation de moyens humains supplémentaires pour déployer le NDI ont atténué ces potentielles résistances. Par ailleurs la suppression des JIO a eu un effet d'allègement de la charge de travail en matière d'orientation des nouveaux allocataires du RSA, et la simplification pour les usagers a également simplifié le travail des agents.

En 2018, l'institutionnalisation du non-recours s'est matérialisée par trois principaux changements portés par la Direction de l'action sociale : la création d'un Fonds unique de solidarité qui prône une simplification des dispositifs à travers une logique de transversalité ; l'adoption d'un programme départemental d'insertion qui formalise le décloisonnement des dispositifs d'insertion et sort d'une segmentation par public, là encore dans une logique de transversalité ; le déploiement d'un nouveau dispositif insertion qui répond à un impératif de réactivité des services et de simplification des process. Ces trois projets font l'objet de perspectives d'évaluation différentes : une évaluation du FUS est prévue en 2019 dans l'optique d'ajuster le règlement départemental en fonction des impacts du FUS sur les destinataires. L'évaluation du NDI est formalisée dans la feuille de route de la DASo mais sans être ni programmée ni déclinée dans un cahier des charges. Enfin des indicateurs ont été définis pour suivre le PADIE, mais dans une logique de pilotage plus que d'évaluation de ce document stratégique. L'évaluation des profils et des besoins des publics bénéficiant d'une action d'insertion du Département est quant à elle assurée par un outil d'évaluation de l'offre d'insertion, dont la limite est de ne pas pouvoir connaître les besoins des publics en démarche d'insertion mais non bénéficiaires d'une action de l'offre.

Chacun de ces changements s'inscrit dans le prolongement des annonces faites par l'exécutif départemental lors des Etats généraux des Solidarités de novembre 2016. Pour autant ils ont fait l'objet de stratégies d'élaboration et de mise en œuvre différenciées. Ces trois nouvelles actions

constituent la suite des réponses de l'institution pour agir contre le non-recours. A travers les recompositions qu'ils induisent, ils traduisent l'affirmation par la collectivité de l'action contre le non-recours comme justification de réaménagements institutionnels et organisationnels. Le FUS et le PADIE répondent à une volonté de décloisonnement fortement portée par l'exécutif départemental. Le portage politique minimise les résistances, l'administration départementale ayant en charge de mettre en œuvre les décisions politiques et le politique étant porteur de significations, le rapport de force ne peut s'opérer. Le NDI, même s'il est impulsé par l'exécutif départemental est davantage porté par l'administration, en l'occurrence par la DASo. Le portage administratif est lui davantage source de réactions négatives, les agents pouvant entrer en négociation avec leur direction.

A travers ces prolongements, dont la restitution est permise ici par mes nouvelles fonctions qui ont permis de l'observer, se pose la question de la permanence du changement dans les organisations. En effet, l'une des caractéristiques observées dans cette institution est l'absence de stabilité longue, mais bien une succession de changements et une régularité des projets de changements, d'ampleur différenciée. Ces changements ou recompositions peuvent être appréhendées comme la conséquence de l'évaluation des dispositifs existants et comme la nécessaire adaptabilité des services sociaux aux besoins des populations et au contexte de l'AAS.

CONCLUSION

En 1996 Antoine Math écrivait : « le non-recours n'a jamais vraiment suscité l'intérêt des décideurs politiques. (...) Les décideurs politiques tendent à nier le problème, d'autant plus facilement que reconnaître l'existence du non-recours ne serait pas opportun en période de fortes contraintes budgétaires et signifierait en outre que les politiques sociales sont mal mises en œuvre par les autorités »⁴⁴⁵. Selon lui le non-recours ne constituait pas un « problème sérieux de politique sociale »⁴⁴⁶. Si en 1996 le non-recours n'avait jamais vraiment suscité l'intérêt des décideurs politiques, ils vont progressivement le faire à partir des années 2000 et plus encore des années 2010. Nous avons donc été amenés à nous demander pourquoi la question avait été plus particulièrement prise en compte à partir de cette période, par quels acteurs et pour quels usages par les pouvoirs publics.

La thématique permet de réactualiser la question de l'accès aux droits dans un contexte de chômage de masse. En effet, après la crise économique de 2008, le taux de chômage dépasse de nouveau les 10%. Dès lors, l'accès aux droits doit répondre à un nouvel enjeu : celui de prévenir le décrochage de populations qui auparavant n'avaient pas besoin des aides individuelles de solidarité. La thématique du non-recours souligne ainsi les enjeux du décrochage du droit commun et *in fine* de cohésion sociale. A travers ces évaluations, le non-recours reflète la portée limitée des politiques de lutte contre l'exclusion. Le risque de décrochage induit par le non-recours avait été mis en exergue par les acteurs rencontrés dans l'enquête de l'Odenore portant sur l'action locale contre le non-recours : « la population qui décroche du droit commun ne vit pas nécessairement dans les secteurs prioritaires de la politique de la Ville. Elle réside aussi dans des secteurs d'habitat privé, souvent au cœur des villes ou des agglomérations. (...) Sur le plan politique l'inquiétude porte,

⁴⁴⁵ MATH, Antoine, « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité », *Recherches et prévisions*, Caisse Nationale des Allocations Familiales, 1996, p.26

⁴⁴⁶ *Ibid.*, p.26

certes pour certains sur les effets électoraux, mais surtout et pour tous sur ce que le décrochage du droit commun signifie en termes de replis multiples et variés dès lors que l'offre publique ne fait plus sens. »⁴⁴⁷. La prise en compte du non-recours sert alors à redéfinir le problème public prioritaire et la population cible, dans un souci de maintien de la cohésion sociale. Le problème à traiter en priorité n'est plus celui de la pauvreté financière et économique mais celui du décrochage de certaines populations, du délitement des liens sociaux. L'action locale sur le non-recours vise dès lors à raccrocher au droit commun des populations éloignées des services sociaux pour prévenir les phénomènes de rupture des liens sociaux et d'exclusion sociale. Pour répondre à cet objectif général, l'action locale sur le non-recours va se traduire par différents projets.

La mise en visibilité d'un phénomène massif de non-recours au RSA va renforcer la préoccupation des pouvoirs publics pour le non-recours, tant des acteurs de l'aide et l'action sociales (AAS) que de la sécurité sociale. La médiatisation du non-recours à la suite de l'évaluation du RSA va conduire à la formalisation de la préoccupation pour le non-recours dans le plan pluriannuel contre la pauvreté du gouvernement Ayraut en 2013. Si le non-recours figurait déjà dans certaines conventions d'objectifs et de gestion des organismes de sécurité sociale depuis 1996, cette formalisation va élargir la prise en compte du non-recours aux autres acteurs du social, en particulier les collectivités locales. Le non-recours y constitue l'un des constats problématiques et l'un des axes de la première partie du rapport intitulée « Réduire les inégalités et prévenir les ruptures », et l'axe mentionne le terme de non-recours (« Accès aux droits : lutter contre le non-recours et sécuriser les aides »). Pour autant si cette formalisation permet d'acter la priorité donnée à l'action sur le non-recours, les actions mises en œuvre localement ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre du plan pluriannuel dont le pilotage de la déclinaison locale a été confié aux préfetures de Région. Ainsi

⁴⁴⁷ WARIN et *al.*, « L'action, au local, sur le non-recours. Radioscopie des initiatives des collectivités locales », Rapport final, novembre 2016, p.46

dans le Val-de-Marne bien que la prise en compte du non-recours soit concomitante au Plan pluriannuel, elle est autonome par rapport à ce plan du fait d'un faible pilotage en Ile-de-France.

Finalement, notre analyse a cherché à comprendre comment la notion de non-recours a été appropriée par les acteurs et de quels changements elle a été le vecteur. En observant rétrospectivement les différents changements intervenus on souligne que d'une thématique peu connue et pas utilisée, le non-recours est devenu en cinq ans une catégorie d'action publique, à la fois dans l'élaboration des politiques sociales mais également dans leur mise en œuvre. Cette catégorie est en effet autant mobilisée par les cadres de direction, que par des cadres de proximité ou des travailleurs sociaux et administratifs à la fois pour réfléchir sur leurs pratiques et sur les besoins des publics et pour élaborer de nouvelles actions.

Cette prise en compte progressive et sa diffusion aux différents échelons hiérarchiques de la collectivité a nécessité du temps. Cette durée s'explique par le fait que différents projets ont été portés, parallèlement ou conjointement, favorisant ainsi l'affirmation du problème de non-recours. Il n'y a pas eu un projet ponctuel pour prévenir directement le non-recours mais plusieurs projets synchrones qui portaient, directement ou indirectement, sur le non-recours et répondaient à cette finalité. Ainsi les changements observés s'inscrivent dans une logique incrémentale au sens où il n'y a pas eu de changement radical mais une succession de « petits pas ».

Pour autant, si la modalité de changement est incrémentale, la globalité des changements intervenus ne correspond pas aux changements marginaux décrits dans l'analyse incrémentale qui appréhende principalement des changements à court terme. Dans notre cas on observe dans la conduite du changement une logique incrémentale qui laisse aux acteurs le temps de s'approprier ces changements. Certes une partie de ces changements constitue uniquement des ajustements de l'action sociale locale, mais d'autres constituent les prémisses de changements plus structurels.

Nous empruntons à Paul Watzlawick sa typologie binaire des changements. Watzlawick dans ses analyses du changement en psychologie distingue deux types de changements. Le changement de type 1 ou paramétrique est un changement qui s'effectue au sein d'un système qui lui reste inchangé. Le changement de type 2 ou changement paradigmatique constitue un changement du système lui-même⁴⁴⁸. Les caractéristiques de ces changements, paramétriques ou paradigmatiques, sont pour partie liées à la stratégie développée par l'institution pour les conduire. Les limites et les obstacles au changement sont également soulignés dans les travaux d'analyse des politiques publiques, à travers les notions d'incrémentalisme ou de dépendance au sentier, qui nous permettront également de discuter de la portée des changements produits par la prise en compte du non-recours par les collectivités territoriales.

1. Une appropriation de la thématique du non-recours préalable à toute stratégie de changement

Si l'exécutif départemental du Val-de-Marne place depuis de nombreuses années la question de l'accès aux droits au cœur de ses politiques publiques, l'approche par le non-recours a été impulsée par l'administration. Mais, du fait de la proximité entre l'administration et l' élu de secteur, cette question a progressivement infusé pour finalement percoler dans les discours politiques. On observe dans cette recherche que les décisions prises localement sont à l'articulation entre la volonté de l'exécutif (notamment à travers l' élu de secteur) et l'expertise administrative (notamment celle qui est relayée par la direction auprès de l' élu). Le binôme administration- élu apparaît dès lors charnière pour initier le changement, élaborer de nouveaux dispositifs et piloter leur mise en œuvre. Ce constat relativise le poids de la décision politique dans l'élaboration des politiques publiques. En effet, certains changements sont

⁴⁴⁸ WATZLAWICK, Paul, WEAKLAND, John, FISCH, Richard, *Changements. Paradoxes et psychothérapie*, Seuil, Paris, 1975

impulsés par l'administration puis portés par l'élu, l'administration ayant un rôle de conseil technique auprès de l'exécutif pour élaborer et piloter les politiques publiques. Ce constat repose sur le fait que l'élu de secteur soit à l'écoute de ses équipes administratives.

Cette appropriation progressive du non-recours a conduit à plusieurs usages de la notion, qui ont accompagné l'élaboration et la conduite du changement, changements qui portent principalement sur la réorganisation de services et le développement du partenariat local.

1.1. Un usage flou de la notion de non-recours propice à l'adhésion de tous les acteurs

La première occurrence du non-recours dans un discours politique intervient en novembre 2016, et la thématique est dès lors très régulièrement abordée dans différents discours politiques, par l'élu en charge des solidarités mais également d'autres élus départementaux. Cette prise en compte du non-recours et son affirmation en tant que catégorie d'action publique n'a pas donné lieu à des luttes définitionnelles pour en stabiliser les contours. Bien qu'il y ait eu un usage flou du non-recours, il n'en est pas devenu pour autant une catégorie fourre-tout permettant de décrire des réalités très hétérogènes. Utilisé par tous, c'est principalement lorsque s'expriment des désaccords que les acceptions différenciées du terme de non-recours sont perceptibles. Ces « disputes » contribuent elles-mêmes à l'appropriation du non-recours par les acteurs, et à la stabilisation de ses contours. Le flou, en ce qu'il favorise la discussion, contribue au développement d'une culture commune, au sein et à l'extérieur de l'institution.

Si l'évaluation des politiques sociales va constituer le facteur exogène de la prise en compte du non-recours, cette prise en compte va être facilitée par le maintien d'un flou autour de la notion de non-recours et notamment des différentes formes de non-recours et hypothèses explicatives. L'utilisation du terme générique couvre en réalité des significations différentes de la notion par les acteurs. Mais ce flou, loin de nuire à son opérationnalisation favorise le

consensus et l'implication tant des différents professionnels au sein de l'institution que des partenaires. En ne spécifiant pas quelles formes de non-recours étaient ciblées par la collectivité, chaque acteur (qu'il soit agent de la collectivité ou partenaire) peut alors l'investir en fonction de ces enjeux. Chacun trouve dans les formes de non-recours des facteurs explicatifs qui renvoient à ses propres préoccupations. En cela l'usage du non-recours par l'institution contribue à définir un commun parmi les acteurs de l'aide et l'action sociales, préalable aux changements. Ainsi, plutôt que préciser sur quelles formes de non-recours les projets pouvaient porter, c'est le terme générique qui a été utilisé.

C'est à travers l'opérationnalisation du non-recours que son périmètre s'affine. En effet, si l'acceptation du non-recours reste large dans sa formalisation, sa traduction dans les projets concrets va permettre d'en préciser les contours. L'opérationnalisation du non-recours porte principalement dans un premier temps sur la non-connaissance. Les projets conduits par la collectivité concernent l'accès à l'information sur les droits, le développement d'outils permettant de « faire le tour » des droits ouvrables. Dans un deuxième temps, l'opérationnalisation du non-recours élargit son périmètre à la non-proposition. Il est alors admis que la complexité des dispositifs et la difficulté pour les professionnels de tous les maîtriser puisse produire du non-recours. Deux formes de non-recours restent exclues de son opérationnalisation par l'institution : la non-réception et la non-demande. Mais ces deux formes de non-recours sont différemment perçues. Tandis que la non-réception est exclue car les collectivités territoriales n'ont pas prise sur le traitement des aides légales, la non-demande est exclue quant à elle car plus difficile à admettre pour les acteurs. La non-demande renvoie en effet à l'adhésion des publics à l'offre publique, à la pertinence des dispositifs au regard de leurs besoins. En cela la non-demande, en particulier la non-demande volontaire, vient questionner le fondement des politiques de solidarité. Le point commun entre l'absence d'opérationnalisation de la non-demande et de la non-réception est le fait que les collectivités ne disposent pas des compétences législatives pour redéfinir le périmètre des dispositifs.

Si le non-recours s'affine à travers son opérationnalisation, le temps laissé à l'appropriation par les agents et les moyens donnés pour permettre cette appropriation ont également contribué à en élargir le périmètre. Par exemple, la non-proposition qui n'était initialement pas appréhendée comme du non-recours a progressivement été prise en compte. Dans la même logique, on observe à partir de 2018, les préalables à une opérationnalisation de la non-demande s'appliquant à l'offre de service du département. Cette opérationnalisation concerne alors la conception des accueils des espaces départementaux des solidarités, pour laquelle des comités de vie sociale sont constitués. Cette nouvelle orientation traduit le fait que l'offre de services du Conseil Départemental, en particulier les conditions d'accueil, puisse constituer un facteur de non-recours par non-demande. L'institution admet alors qu'on puisse ne pas avoir envie de s'adresser aux services sociaux.

L'usage flou de la notion de non-recours loin d'empêcher son opérationnalisation, contribue au contraire à la structurer en priorisant l'intervention sur les formes les plus simples sans pour autant évacuer définitivement les autres formes. La progressivité de ces prises en compte va permettre une action rapide sur les formes de non-recours qui appellent des interventions sur la mise en œuvre de l'action sociale et notamment la mise en œuvre de la logique de guichet, tout en permettant l'appropriation des formes de non-recours qui appellent des changements plus structurels.

1.2. Le rôle de la recherche

Dans le cas du Val-de-Marne, la recherche a fortement contribué au processus d'appropriation du non-recours. Si ce positionnement spécifique peut constituer un biais dans notre analyse, en étant partie-prenante du processus observé, il a également constitué une richesse dans la possibilité d'observer l'action publique en train de se faire, en allant jusqu'à produire cette action publique comme cela a été expliqué dans le chapitre 7. Cette recherche confirme le fait que les études qui constituent une observation de l'action publique contribuent à sa production, en intégrant des idées, des référentiels,

ou dans notre cas de nouvelles catégories d'action. La recherche *in situ* est une composante du changement dans les politiques publiques : le chercheur « embarqué » participe à la fois à la diffusion et l'appropriation de la thématique dans l'institution, et apporte un appui aux cadres de proximité dans les usages de la notion.

Les activités de recherche ont joué deux rôles différents dans le processus de prise en compte du non-recours. Le premier est un rôle d'explicitation de la notion qui a contribué, à différentes étapes de l'opérationnalisation du non-recours, à en stabiliser le périmètre. Néanmoins, cette explicitation n'a pas consisté à imposer une définition du non-recours aux acteurs. En effet, la prise en compte plus tardive de certaines formes de non-recours illustre le fait que cette intervention n'a pas cherché à orienter la prise en compte du non-recours mais à plus subtilement accompagner cette appropriation en cherchant le moins possible à l'influencer.

Pour autant ce rôle a nécessairement impacté l'appropriation du non-recours par les acteurs, l'accompagnement, parfois au long cours, de son opérationnalisation a conduit par moment à apporter des approbations de certaines orientations, à la demande des acteurs. Mais loin de constituer un pilotage de l'opérationnalisation, cet accompagnement du changement par la recherche a permis d'étayer l'élaboration des actions locales en apportant des ressources extérieures, tant de connaissance du phénomène que d'actions possibles pour le prévenir.

2. Une action sur le non-recours qui maintient une approche individuelle de l'action sociale

La notion de non-recours permet une réactualisation de l'accès aux droits en soulignant la complexité des politiques sociales voire certains dysfonctionnements. Trois caractéristiques des politiques sociales sont particulièrement pointées par ce phénomène, en premier lieu l'empilement des dispositifs. Cet empilement des dispositifs est particulièrement relevé par la non-connaissance et la problématique de l'information actualisée sur les droits,

tant pour les publics que pour les professionnels. Face à cette difficulté, notons que des pays comme la Belgique, la Suède ou le Royaume-Uni expérimentent l'automatisation des droits couplée à une campagne massive d'information sur les dispositifs⁴⁴⁹

Il ressort ainsi que depuis les années 90 de nombreux dispositifs ont été créés pour répondre aux besoins des publics. Cette multiplication des dispositifs nuit à leur lisibilité. Robert Lafore souligne qu'il n'y a pas eu de transformation globale des politiques sinon « une accumulation inflationniste de nouveaux « dispositifs » juxtaposés aux anciens »⁴⁵⁰, et que la création de nouveaux dispositifs n'a pas été accompagnée d'une réflexion plus globale sur les transformations nécessaires de l'organisation et des politiques sociales⁴⁵¹. Il souligne une deuxième caractéristique des dispositifs mise en exergue par le phénomène de non-recours : leur segmentation. Cette dernière, liée au ciblage des dispositifs, conduit à une impression de morcellement. La décentralisation n'a pas transféré aux collectivités la compétence de définir les dispositifs, elles héritent ainsi de dispositifs définis par les Ministères et ainsi d'un modèle « vertical/sectoriel »⁴⁵². En effet, pour répondre à des besoins spécifiques, le ciblage des politiques sociales a renforcé des approches spécialisées par publics qui rendent difficiles la sortie d'une approche en silos dont le non-recours pointe pourtant les limites.

2.1. Une difficile intervention sur les dispositifs

On observe effectivement dans la prise en compte du non-recours une difficulté à dépasser la question de la mise en œuvre des dispositifs et donc à questionner leur pertinence, et admettre qu'ils puissent ne pas répondre à un

⁴⁴⁹ VAN MECHELEN, Natasha, VAN DER HEYDEN Michiel, « La lutte contre le non-take-up : un inventaire des mesures de politiques et réflexion à la lumière de la littérature scientifique et des expériences de politique au Royaume-Uni et en Suède », Policy Biref n° 1/2017, octobre 2017

⁴⁵⁰ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5, p. 22

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² *Ibid.* p. 16

besoin. Pour prendre l'exemple du RSA activité, Nadia Okbani souligne le fait que malgré un taux de non-recours significatif, avoisinant les 70%, l'évaluation du dispositif n'avait pas conduit à une remise en cause de sa pertinence et en particulier du principe d'activation⁴⁵³. En l'occurrence, dans le cas du RSA activité, si son évaluation n'a pas remis en cause le principe d'activation, elle a néanmoins conduit à une refonte du dispositif à travers la création de la prime d'activité, en vue d'en simplifier l'accès.

La limitation de l'intervention sur le contenu des dispositifs renvoie à la répartition des pouvoirs et le fait que les dispositifs soient définis législativement même si leur mise en œuvre est territorialisée. Ainsi, dans le cas des collectivités territoriales, elles ne disposent pas de la compétence pour intervenir directement sur les dispositifs légaux, bien que certains soient reconnus comme ne répondant pas aux besoins des publics.

De ce fait, malgré le constat d'une insuffisance ou de dysfonctionnements de dispositifs, les possibilités d'intervention des collectivités ne vont porter que sur leurs modalités de mise en œuvre pour en améliorer l'accessibilité, dès lors qu'il s'agit de dispositifs définis nationalement. Les marges de manœuvre des collectivités vont être plus larges sur l'offre publique qu'elles ont-elles-mêmes définie (à l'instar d'aides financières extra-légale ou d'offre de service locale).

2.2. Une action sur le non-recours pour améliorer la mise en œuvre des dispositifs

Cette prise en compte du non-recours conduit en premier lieu à des changements paramétriques qui ne vont pas modifier les dispositifs. Ces changements consistent à ajuster leurs modalités de mise en œuvre. Ils portent sur une évolution de l'existant pour améliorer la réactivité des réponses apportées aux publics des services sociaux, et en particulier aux nouveaux

⁴⁵³ OKBANI, Nadia, « L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'europanisation des politiques sociales », *Dynamiques régionales*, n°2, 2015

publics, mais également outiller les professionnels pour conforter leur pratique en matière d'accès aux droits sociaux. L'opérationnalisation du non-recours va se traduire par des réajustements des moyens existants et le développement de nouveaux outils, sans modifier les dispositifs et en renforçant la logique de guichet.

La prévention du non-recours va se traduire dans cette réorganisation des services par une priorisation de l'intervention auprès des nouveaux usagers. Elle vise ainsi à améliorer l'accessibilité des services sociaux, le premier diagnostic sur les droits ouvrables et leur instruction le cas échéant. Elle répond en cela à l'hypothèse selon laquelle les délais d'accès à un premier rendez-vous pour de nouveaux publics les maintient potentiellement en situation de non-recours et retarde leur ouverture de droits.

Si cette réorganisation des services a cherché à développer l'intervention administrative sur l'accès aux droits, et ce afin de recentrer le travail social sur l'accompagnement individuel ou collectif, cette orientation a rencontré des résistances de la part des professionnels. Pourtant, cette orientation répondait à un enjeu, à moyens constants, de recentrer le travail social sur l'accompagnement social et de s'appuyer sur l'action sociale administrative pour améliorer l'accès aux droits. Pour ce faire la collectivité a développé une ingénierie pour outiller les professionnels afin d'étudier l'ensemble des droits. Si ces outils permettent d'améliorer le diagnostic du non-recours pour le lever, ils maintiennent une logique d'intervention individuelle vis-à-vis des publics.

2.3. Renforcement d'une logique individuelle

Dans la prise en compte du non-recours s'entremêlent changement et absence de changement. L'absence de changement est liée à l'organisation des politiques sociales et la « reconfiguration de l'Etat »⁴⁵⁴ marquée certes par

⁴⁵⁴ HASSENTEUFEL, Patrick, Sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, Paris, 2014 (2011)

l'affirmation de nouveaux acteurs en particulier du fait de la décentralisation, mais également par des transferts partiels de compétences et une définition de dispositifs qui reste nationale⁴⁵⁵. Bien que des changements radicaux puissent intervenir, ce fût le cas en 1988 avec la création du RMI, les politiques sociales sont depuis le début des années 90 davantage marquées par un processus d'empilement⁴⁵⁶, c'est-à-dire d'ajouts de nouveaux dispositifs. Le changement de l'AAS va combiner des éléments qui relèvent de la définition par l'Etat, dans un système de politiques sociales marqué par la « dépendance au sentier »⁴⁵⁷ et des éléments qui relèvent de la mise en œuvre des politiques sociales sur lesquels les collectivités territoriales peuvent agir.

A travers ces changements de type paramétrique, nous pouvons observer que la prise en compte du non-recours renforce l'approche individuelle des politiques de solidarité. En effet, les changements portant sur l'amélioration des services, la formation des professionnels, la mise en œuvre de nouveaux outils pour favoriser l'accès de chacun aux dispositifs existants constituent des ajustements des politiques de solidarité dont l'approche reste individuelle. Cette dernière se traduit principalement par des aides financières individuelles qui répondent à la pauvreté financière et économique des publics⁴⁵⁸ et se différencie des approches populationnelles ou territoriales⁴⁵⁹. Le phénomène de non-recours souligne en effet pour partie les insuffisances

⁴⁵⁵ LAFORE, *Op. Cit.*

⁴⁵⁶ PALIER, Bruno, « Path dépendance (dépendance au chemin emprunté) », in BAUSSAGUET, Laurie, et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de science po., Paris, 2014

⁴⁵⁷ PALIER, Bruno, « Path dépendance (dépendance au chemin emprunté) », in BAUSSAGUET, Laurie, et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de science po., Paris, 2014

⁴⁵⁸ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014

⁴⁵⁹ Havette, Molière et Moriceau définissent deux approches collectives de l'action sociale : une approche populationnelle dans laquelle l'action publique est définie par rapport aux besoins d'une population (les jeunes, les personnes âgées, les familles) pour répondre principalement à une pauvreté capacitaire ; l'approche territoriale est quant à elle centrée sur un territoire et sur les besoins de la population d'un territoire en dehors des catégories de ces populations.

des aides sociales individuelles, dans la mesure où si elles n'atteignent pas leurs publics cibles elles ne peuvent permettre de lutter contre la pauvreté.

Ainsi, si les collectivités territoriales n'ont pas la main pour redessiner les contours des dispositifs et des grandes lignes de la gouvernance du social, elles se saisissent pourtant des marges de manœuvre dont elles disposent pour construire des actions, élaborer des projets qui permettent de pallier les insuffisances des politiques sociales.

Le renforcement de cette approche individuelle s'explique en partie par le fait que les collectivités ne disposent pas de leviers d'intervention sur le contenu des politiques en tant que telles, à l'exception des politiques facultatives. De ce fait, la sortie d'une logique individuelle est complexe. L'action sociale locale dépend des modalités d'accès aux droits et plus largement des autres dispositifs, avec lesquels elle doit composer. Sans prise sur ces dimensions de l'action sociale, les changements portés par les collectivités sont limités. Pour autant, à travers ces changements, la collectivité reconnaît son rôle de premier interlocuteur dans l'accès aux droits et aux services et impulse une évolution de la relation à l'utilisateur, en dépassant la seule réponse à la demande explicite et en accélérant la prise en charge de ses besoins. Les limites de l'intervention de la collectivité sur le non-recours rejoignent les limites de la décentralisation des politiques sociales opérée en maintenant une logique sectorielle d'intervention définie par l'Etat⁴⁶⁰.

Ce que notre travail de terrain a permis de pointer est qu'il n'y a pas une absence de changements, ni une inertie des collectivités territoriales (que cela soit du côté des élus ou de l'administration) mais bien une succession de changements paramétriques qui contribuent à différentes échelles à transformer l'aide et l'action sociales locales. Ces changements sont paramétriques du fait des compétences qui sont confiées aux collectivités territoriales et de leur dépendance aux dispositifs nationaux et aux institutions qui ont en charge leur

⁴⁶⁰ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », Informations sociales 2013/5

mise en œuvre, en particulier les caisses de sécurité sociale et le service public de l'emploi.

Ces usages rejoignent le constat selon lequel les leviers d'intervention des collectivités territoriales portent davantage sur la mise en œuvre des politiques sociales que sur leur définition, à l'exception des dispositifs facultatifs, définis par la collectivité. Pourtant, la prise en compte locale du non-recours découle de nombreuses politiques nationales sur la définition desquelles les collectivités locales n'ont pas prise mais qu'elles mettent en œuvre. En effet, nous avons souligné dans le premier chapitre que le non-recours permettait avant tout aux acteurs de mettre en évidence des dysfonctionnements dans le système de l'aide et l'action sociales locales, que cela concerne le système de la protection sociale, des droits sociaux ou des aides sociales. Du fait que les collectivités locales ne disposent que de leviers limités sur les politiques substantielles, leur intervention va principalement porter sur les règles institutionnelles de mise en œuvre de ces politiques⁴⁶¹. Sur cet objet du changement, nous allons observer des transformations graduelles, orchestrées par le conseil départemental mais mobilisant différents acteurs. Ces usages qui initient des changements dans l'action sociale locale sont rendus possibles par la capacité de l'organisation à questionner ses propres fonctionnements, et ce que ces derniers peuvent produire pour les bénéficiaires des politiques sociales.

Au-delà de ces changements paramétriques qui visent à améliorer l'accès aux droits à moyens constants, en d'autres termes à renforcer l'efficacité des politiques sociales, le non-recours va constituer un levier majeur de reconfiguration des relations partenariales, et d'une approche de l'action sociale plus collective.

⁴⁶¹ KNOEPFEL Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, Zurich, 2006

3. Le non-recours : un levier pour impulser une approche collective de l'action sociale

La prise en compte du non-recours par le Conseil Départemental va concourir à la recomposition de ses relations partenariales. En effet, en tant que chef de file des politiques de solidarité, la collectivité joue un rôle de coordination des différents acteurs intervenant sur le territoire.

Ce rôle de chef de file s'exerce à travers différents outils, parmi lesquels les Schémas d'action sociale et médico-sociale, le plus souvent catégoriels, et le Pacte territorial d'insertion. Le phénomène de non-recours souligne les conséquences du caractère partenarial du système d'aide et d'action sociales : un fonctionnement cloisonné et une nécessaire coordination des interventions de chacun. L'usage de la thématique du non-recours va alors contribuer à réaffirmer la nécessité du partenariat. En effet, dans les évolutions successives de l'action sociale et notamment les mouvements de décentralisation, l'action sociale est devenue incontestablement partenariale⁴⁶². Les instruments définis pour exercer le « leadership départemental »⁴⁶³ requièrent de s'appuyer sur le partenariat et ne peuvent être interprétés comme des « moyens d'action unilatérale »⁴⁶⁴. L'organisation de la gouvernance des politiques sociales renforce l'interdépendance entre partenaires de l'aide et l'action sociales et de la sécurité sociale⁴⁶⁵, mais le non-recours pointe un cloisonnement institutionnel qui rend complexe la mise en œuvre des politiques.

Notre enquête nous amène à observer les prémises d'un changement paradigmatique dans la configuration du système d'acteurs de l'aide et l'action sociales locales à travers un décroisement des interventions. Ce décroisement s'opère à travers le développement social. Il s'affirme comme l'alternative la plus fiable pour prévenir le décrochage de certaines populations

⁴⁶² LAFORE Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du 'département providence' », *Revue Française des affaires sociales*, 2004/4, pp. 24-25

⁴⁶³ *Ibid.*

⁴⁶⁴ *Ibid.*

⁴⁶⁵ *Ibid.*

dans un contexte budgétaire contraint pour l'ensemble des acteurs intervenant sur le territoire et au regard des besoins auxquels ils doivent répondre. C'est le passage vers cette approche partenariale à l'échelle des territoires d'action sociale pour répondre aux besoins de habitants qui nous semble constituer un changement paradigmatique. Il est au départ apporté par un document d'orientation de la collectivité.

Instrument défini par la loi portant généralisation du RSA, le Pacte territorial d'insertion vise la coopération de l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de l'insertion. A l'instar de son programme départemental d'insertion ouvert aux publics non-allocataires du RSA, le PTI du Val-de-Marne dépasse la seule politique d'insertion pour s'ouvrir à l'ensemble des publics de l'action sociale.

La mise en œuvre du PTI va apporter un changement paradigmatique à travers la reconfiguration des relations partenariales entre le Conseil Départemental et les autres acteurs de l'aide et l'action sociales, en premier par un décloisonnement entre institutions.

3.1. Une dynamique partenariale indispensable au décloisonnement des interventions

Robert Lafore souligne que, malgré l'apparition de problèmes sociaux appelant à sortir des catégories d'intervention héritées des lois d'assistance, « la résistance de la vision catégorielle et sectorisée de l'action publique » a ralenti l'affirmation d'un modèle « d'inclusion »⁴⁶⁶. Le non-recours en tant que catégorie d'action publique transverse à plusieurs populations et dispositifs, constitue un support au développement d'une logique d'intervention transversale et décloisonnée de l'action sociale. Utilisé comme mot d'ordre pour impulser des projets partenariaux il va constituer un accélérateur de l'affirmation d'un modèle de « l'inclusion », dépassant les approches

⁴⁶⁶ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », Informations sociales 2013/

sectorielles et catégorielles de l'action publique. Pour autant, ces logiques catégorielles ne sont jamais longtemps écartées et on observe bien plus la coexistence de logiques d'intervention catégorielles et transversales plus que l'affirmation d'une seule logique transversale.

Pour parvenir à ce décloisonnement, la collectivité va s'appuyer sur des objets de travail communs, identifiant des besoins des publics ou des territoires. Le non-recours est l'un de ces objets communs de travail. En suscitant le consensus et l'adhésion des partenaires, la thématique du non-recours constitue l'un des leviers de reconfiguration du partenariat. Cette adhésion de chacun est favorisée par le fait que l'ensemble des acteurs impliqués sont confrontés aux mêmes difficultés. Aussi, chacun a intérêt à une meilleure coordination des interventions. En cela le changement observé se rapporte à un changement au niveau des acteurs de l'aide et l'action sociales, non pas à travers l'émergence ou le retrait de certains acteurs mais par la reconfiguration de leurs relations, interactions, interdépendances.

Dans un système caractérisé par un fonctionnement « en silos », chaque acteur ayant en charge ses publics et ses dispositifs, cette dynamique partenariale constitue un changement significatif. Cette recomposition des acteurs de l'aide et l'action sociale va impulser davantage de transversalité, le raisonnement des acteurs s'attachant de plus en plus à la population val-de-marnaise, au-delà des spécificités des publics de chaque institution. Cette transversalité acte également le fait que, bien que chaque structure raisonne par rapport à « ses » publics, ils sont en réalité usagers de différents services, tant publics qu'associatifs. Du fait que ces publics soient partagés, le développement social permet également, à l'échelle d'un territoire, de mutualiser des moyens pour répondre au mieux aux besoins des populations dans un contexte budgétaire contraint pour l'ensemble des partenaires. Ainsi le PTI va permettre d'envisager la mise en place d'actions qui n'auraient pas pu l'être sans les partenaires. Et de cette façon, la prise en compte du non-recours concoure à sortir de « nos publics », « nos moyens », ou « notre projet politique » pour poser la question des communs à l'échelle d'un territoire.

3.2. Une reconfiguration partenariale qui s'appuie sur une approche collective de l'action sociale

Cette reconfiguration des relations partenariales porte sur la mise en œuvre des politiques sociales, grâce à une meilleure coordination des interventions et l'élaboration de projets communs. A travers ces projets, on observe l'affirmation progressive d'une approche collective de l'action sociale⁴⁶⁷. Ces approches collectives peuvent être centrées sur une population, elles visent alors à répondre à une pauvreté capacitaire et vont principalement se traduire par une intervention sociale basée sur l'animation et le collectif pour développer le lien social. La seconde approche collective est basée sur le territoire. Son objectif est de réduire les inégalités à l'échelle d'un territoire et d'y assurer la cohésion sociale. Cette approche collective territoriale a été principalement incarnée par la politique de la ville. Dans le cas du Val-de-Marne, si la politique de la ville intervient, à l'échelle communale, intercommunale et départementale, le développement de cette approche collective est également observée à travers la mise en œuvre locale du pacte territorial d'insertion.

Enfin, le développement social ne permet pas de sortir du système en silos mais de le contourner. On observe la coexistence d'une approche individuelle, qui répond principalement à une logique curative dont il est admis que ses limites sont atteintes, et d'une nouvelle approche collective, permettant d'impulser une logique préventive. L'enjeu pour le service social local est donc de maintenir une offre de service qui réponde à la logique de guichet, de l'améliorer tout en impulsant en parallèle une approche plus collective. Cette dernière va se traduire à la fois par une dynamique de développement social avec les partenaires et par une conception transversale des politiques sociales en interne. Cette transversalité « interne » est incarnée par le fonds unique de solidarité et l'élaboration d'un programme départemental d'insertion commun

⁴⁶⁷ HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014

à l'ensemble des directions intervenant dans le champ de l'insertion, quels que soient les publics. La possibilité d'un changement paradigmatique dans le champ de l'aide et l'action sociales va être contingente des marges de manœuvre dont disposent les acteurs locaux pour ajuster les dispositifs ; ce qui se traduit, à l'exception des dispositifs extra-légaux, principalement par leurs modalités de mise en œuvre.

Pour les travailleurs sociaux participant au projet, le PTI, en ce qu'il impulse une approche collective et territoriale de l'intervention sociale va régénérer le travail social en permettant de pallier les effets du morcellement des dispositifs. Selon Cyprien Avenel « le morcellement des dispositifs a conduit au morcellement des travailleurs sociaux eux-mêmes »⁴⁶⁸, en structurant de plus en plus leur pratique par les dispositifs et segmentant ainsi leur approche des besoins. Le développement social permet ainsi de réimpulser une appréhension globale des besoins de la population. Il permet une prise de recul dans une pratique professionnelle qui, du fait de mouvements conjoints de précarisation de la population et d'empilement de dispositifs pour répondre aux besoins sociaux croissants, a conduit les travailleurs sociaux à appréhender l'accompagnement social par les outils de l'intervention sociale pouvant répondre aux besoins de la personne. L'adhésion suscitée par le PTI, tant du côté des professionnels du département que des partenaires illustre l'attente à laquelle ce projet répondait.

Aussi si à travers le PTI nous observons un changement paradigmatique à travers la reconfiguration des acteurs qu'il permet et des modalités d'intervention sociale fondées sur les besoins. L'un des enjeux est bien d'élargir pour les travailleurs sociaux cette dynamique de développement social au-delà du PTI. A l'heure actuelle les pratiques de développement social sont l'apanage des cadres, plus que des travailleurs sociaux qui dans leur pratique quotidienne restent principalement soumis aux approches sectorielles.

⁴⁶⁸ AVENEL, Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie Sociale*, n°13, 2016

3.3. Une volonté d'action qui se heurte à la question des moyens

Cette enquête, réalisée entre 2014 et 2017, dont certains prolongements ont pu être observés en 2018 à partir d'un autre point de vue, montre que si le changement paramétrique peut s'inscrire dans une temporalité courte, en particulier du fait des modalités de conduite de changement, le changement de type paradigmatique ne peut s'inscrire dans la même temporalité. Nous pouvons en effet distinguer deux facteurs de réussite de la prise en compte du non-recours dans le cadre du PTI : tout d'abord le temps long propice à l'appropriation de la thématique, ensuite l'horizontalité de la gestion de projet qui a favorisé la co-construction et l'adhésion aux actions retenues. L'un des risques de cette modalité de gestion de projet est de fortement retarder le démarrage effectif des actions, c'est-à-dire de s'enfermer dans l'élaboration des actions sans parvenir à les mettre en œuvre effectivement.

Dans le cadre des changements paramétriques, c'est principalement une stratégie hiérarchique qui a été mobilisée. Les objectifs du Schéma d'action sociale de proximité, dans le cadre duquel les changements s'inscrivent, renvoyaient à l'approche individuelle de l'action sociale, consistant à la mise en œuvre des aides individuelles de solidarité. L'enjeu du Schéma d'action sociale de proximité est celui de la gestion des flux et de l'urgence sociale. Dans le cadre du Pacte territorial d'insertion c'est une stratégie de développement organisationnel qui a été utilisée. Les projets élaborés répondent à des objectifs de plus long terme et ne sont pas dictés par l'urgence sociale. Cette stratégie favorise l'implication de tous les agents et par là même leur adhésion au projet. Le changement n'est plus celui de la Direction mais devient celui de l'ensemble des parties-prenantes. Cette stratégie suscite des réactions positives dans la mesure où elle s'appuie sur l'expertise de terrain et valorise l'intelligence collective. Cette stratégie, plus horizontale, est requise car le département n'exerce aucune autorité sur ses partenaires. De ce fait, tout changement suppose l'adhésion des partenaires aux objectifs définis, et une conduite de projet qui permette d'alimenter cette dynamique d'adhésion.

L'une des limites de la portée du changement est induite par la question des moyens, cette dernière étant intégrée à la conception de l'action publique. Si sur le terrain une réelle volonté de changement s'observe, l'incorporation d'une logique pragmatique coupe court à la possibilité de son élaboration et plus encore de sa mise en œuvre. On passe d'une réflexion sur l'idéal, sur ce qui répondrait aux besoins des populations, à une réflexion qui porte sur le possible, le faisable. Cette question des moyens rejoint la limite du changement soulignée par la notion d'incrémentalisme. Le changement ne porte que sur une part marginale notamment car le budget de l'action publique est principalement reconduit d'une année sur l'autre et ne laisse pas la place à des changements autres que marginaux⁴⁶⁹. Cela illustre la nécessité d'une « compatibilité entre les intentions d'agir et les capacités d'agir »⁴⁷⁰, les capacités d'agir incluant dans ce cas la stabilité des moyens consacrés à l'action sociale départementale. Cette crise des budgets départementaux étant devenue structurelle⁴⁷¹, la question des moyens impacte durablement la conception des politiques publiques. Elle rejoint un constat établi par Hélène Revil dans le cas de l'assurance maladie : le fait que l'action sur le non-recours vise à améliorer l'effectivité des droits « sans engager de coûts organisationnels complémentaires ni augmenter [les] effectifs humains »⁴⁷². Ces contradictions dans la prise en compte du non-recours concernent également les budgets accordés à la gestion des dispositifs. Dans le cas du RSA par exemple, la dématérialisation de la demande en octobre 2017 a favorisé l'accès à ce droit à de nouveaux usagers. Si cette simplification est saluée pour son impact sur le non-recours, l'augmentation des budgets consacrés à l'allocation RSA qui en a été la conséquence a relativisé l'enthousiasme des collectivités, dans un contexte où les dépenses d'aides individuelles de solidarité ne sont plus

⁴⁶⁹ HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2014 (2011)

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5

⁴⁷² REVIL, Hélène, *Op. Cit.* p. 549

compensées par l'Etat. Le travail à moyens constants a également pour conséquence d'accorder une attention accrue à l'efficacité et à l'efficience des dispositifs mis en œuvre.

Les contraintes avec lesquelles le Département doit composer, interroge sur la portée potentielle de la transformation de son action pour prévenir le non-recours. Ainsi, pour reprendre un questionnement soulevé par Robert Lafore, « [le Département] pourrait-il se convertir en une collectivité beaucoup plus centrée sur le développement territorial, la prévention des exclusions, la construction de projets transversaux abordant les difficultés sociales dans le contexte « large » des territoires et de leurs caractéristiques socio-démographiques ? »⁴⁷³. Le maintien d'un modèle sectoriel, malgré ses dysfonctionnements que le non-recours pointe, ne peut appeler que des transformations à la marge, sauf à en sortir. Tel que le pacte territorial d'insertion est utilisé par la collectivité, il peut opérer un passage vers une action sociale collective, et ainsi la conversion évoquée par Robert Lafore. La dynamique qu'impulse le Département répond à cet enjeu mais ce projet se heurte à certaines limites soulignées par Lafore : le cloisonnement institutionnel, la logique de concurrence et de protection des champs d'action respectifs, l'absence de pouvoir, et le caractère chronophage du partenariat. L'une des principales conclusions de notre recherche est finalement le constat du pouvoir limité des collectivités territoriales pour engager des transformations structurelles de l'aide et l'action sociales locales. Elles subissent une conception de l'action sociale structurée par des approches catégorielles, segmentées, et un cloisonnement institutionnel. Bien que chef de file de l'action sociale, le Département n'a pas autorité sur les institutions qui composent sa file. De ce fait il doit composer avec les dispositifs dont il a en charge la mise en œuvre et avec l'ensemble des acteurs intervenant sur son territoire. Dès lors quel acteur pourrait porter une transformation plus globale et quelle pourrait en être la forme ?

⁴⁷³ LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5, p. 23

4. Vers une transformation générale des politiques de solidarité ?

La diffusion progressive du non-recours et son intégration aux politiques sociales ne s'observent pas uniquement au niveau local. Au niveau national, la préoccupation pour le non-recours est réinscrite dans les conventions d'objectifs et de moyens des caisses de sécurité sociale et structure également certains des engagements de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ce nouveau plan de lutte contre la pauvreté compte trois engagements qui portent sur l'enfance et la jeunesse dans l'optique de contenir la reproduction de la pauvreté en France⁴⁷⁴ et deux engagements qui portent sur le système de droits sociaux et les parcours d'insertion. Le changement d'exécutif national en 2017 a conduit à une nouvelle concertation sur les politiques de lutte contre l'exclusion et à la mise en route d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le phénomène de non-recours fait l'objet de l'un des six groupes de travail conduits dans le cadre de la concertation préalable à la formalisation de la Stratégie⁴⁷⁵. Le groupe de travail portant sur l'accès aux droits et aux services et à la lutte contre le non-recours a développé des propositions répondant principalement à deux leviers d'intervention⁴⁷⁶. Le premier levier vise à rendre les droits sociaux plus efficaces, en sortant d'une logique de *quérabilité* des droits pour aller vers une logique d'*effectivité des droits*. Ce changement de logique suppose une simplification des dispositifs, passant a minima par le développement du *data mining* et des échanges entre

⁴⁷⁴ Il s'agit de développer l'accès aux modes d'accueil du jeune enfant, les missions de soutien à la parentalité, d'agir contre les privations matérielles et de favoriser la mise à l'abri des enfants, ainsi que de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans, aller vers les publics jeunes « invisibles ».

⁴⁷⁵ Les cinq autres groupes de travail portent sur les thématiques suivantes : « Éradiquer la pauvreté des enfants » ; « Prévenir la vulnérabilité des jeunes et favoriser leur insertion » ; « Développer l'accompagnement global et les leviers de la prévention » ; « Un accompagnement renforcé dans la lutte contre l'exclusion » ; « Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires ».

⁴⁷⁶ Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes « Propositions du Groupe de travail n°4 Accès aux droits et aux services. Lutte contre le non-recours », mars 2018

les différentes institutions disposant des informations sur les situations individuelles des ayant-droits pour aller jusqu'à l'automatisation de l'ouverture des droits, l'allègement des réglementations, l'harmonisation des dispositifs. Concernant le traitement des demandes, les préconisations portent sur l'accélération des délais de traitement et le développement des effets figés pour favoriser la prévisibilité des budgets. Plus largement le groupe de travail préconise une refondation des minima sociaux et une ouverture des droits sociaux dès 18 ans.

La prévention du non-recours s'appuie en second lieu sur le droit à l'accueil et à l'accompagnement social. Cette orientation se traduit sur le maintien de logiques multicanales d'accueil, intégrant l'accueil virtuel, mais également par le développement de lieux d'accueil non stigmatisants en s'appuyant sur des lieux éducatifs, culturels, sportifs en proximité et en formant les professionnels de ces structures aux droits sociaux. Le droit à l'accompagnement se traduit également dans le cas plus particulier des allocataires du RSA par la désignation d'un référent unique qui fait suite au constat que dans le cadre du dispositif RSA, près de la moitié des allocataires ne sont pas orientés vers un référent social dans les six mois qui suivent l'ouverture du droit, et la moitié des allocataires du RSA non-inscrits à Pôle Emploi n'ont pas de contrat d'engagement réciproque (CER) valide. Le référent social est dans le plan pauvreté le garant de l'accompagnement de l'allocataire, tant dans la régularité de l'accompagnement proposé que dans le contenu de cet accompagnement. Cette notion de référent unique n'est pas nouvelle. Portée en 2008 sous le mandat Sarkozy à la suite du Grenelle de l'insertion, elle s'applique en premier lieu aux demandeurs d'emploi, le référent unique ayant en charge un accompagnement global de la personne. Ce choix faisait suite au constat qu'un même demandeur d'emploi avait autant de référents qu'il avait de problématiques, la segmentation des politiques étant incarnée par les référents sociaux.

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté porte également le projet d'une réforme des minima sociaux à travers la mise en place d'un revenu

universel d'activité qui consistera en une allocation sociale unique. La lutte contre le non-recours est affichée comme l'objectif premier de la refonte des minima sociaux que prévoit le plan pauvreté à travers la création d'un revenu universel d'activité, pour « simplifier l'accès aux droits et aux services sociaux » : « le revenu universel d'activité a pour objet la refonte du système français des aides sociales en fusionnant un maximum de ces aides sous une même prestation plus lisible, plus équitable, et plus incitative au retour à l'emploi. »⁴⁷⁷. L'objectif affiché par le gouvernement dès le lancement de cette concertation est de parvenir à un système d'allocations qui permette, par sa meilleure lisibilité de faire « régresser les taux de non-recours ». Ainsi, la réduction du non-recours constitue l'argument de justification principale. Ce revenu universel d'activité fusionnerait des minima sociaux (le RSA, l'ASPA, l'AAH, l'ASS), mais également d'autres droits sociaux comme les APL et la prime d'activité. Ce projet répond explicitement à l'enjeu de simplification des dispositifs pour prévenir le non-recours des publics cibles. Pour autant son périmètre limite la portée de la transformation. Les prémisses du projet maintiennent une logique de prestations sous conditions de ressources, donc du ciblage plutôt que de l'universel. Il reprend également la préconisation de la recentralisation du financement du RSA afin de libérer les départements du poids de ce financement pour se concentrer sur l'accompagnement et l'offre d'insertion.

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté porte l'ambition d'une approche transversale de la lutte contre la pauvreté qui doit se traduire par ses modalités de gouvernance⁴⁷⁸. Le groupe de travail qui s'est attaché à travailler sur la gouvernance de la stratégie a distingué la « solidarité des droits » qui doit être assurée par l'échelon national et la « solidarité des engagements » organisée quant à elle à l'échelon local. Afin de favoriser l'expérimentation et

⁴⁷⁷ Ministère des solidarités et de la santé, « Agnès Buzyn et Christelle Dubos lancent la concertation sur le revenu universel d'activité », Communiqué de presse, 3 juin 2019

⁴⁷⁸ Délégation interministérielle à la prévention et la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, « Propositions du Groupe de travail n°6 Piloter la lutte contre la pauvreté à partir des territoires », mars 2018

l'innovation sociale, le groupe de travail préconise une adaptation du cadre actuel d'intervention des collectivités ainsi qu'un assouplissement des normes pour permettre leur adaptation à l'environnement local. A travers ces préconisations le groupe de travail reconnaît la nécessité dans la lutte contre la pauvreté de prendre en compte les spécificités des territoires, tant de leurs problématiques que de leurs ressources. La Stratégie retient la nécessité de pouvoir co-construire les actions et procéder localement à des adaptations et définit une déclinaison locale selon une méthode ouverte de coordination. L'Etat s'engage également à mobiliser ses agences pour faciliter le travail partenarial indispensable à l'opérationnalisation de la Stratégie au local.

Comme dans le cas du Plan de 2013, le pilotage de cette stratégie est confié aux Préfectures de Région, qui permet à la fois d'assurer une coordination, de s'assurer de l'effectivité des actions mises en œuvre et d'assurer l'adéquation des actions aux caractéristiques territoriales. Reconnaisant les limites du plan pluriannuel 2013-2017 dont l'opérationnalité locale était restée limitée, le groupe de travail préconise une contractualisation avec l'Etat. Cette contractualisation est formalisée à travers des fiches action sur plusieurs thématiques. Dans ces fiches action les collectivités décrivent leurs engagements et définissent des indicateurs pour assurer le suivi de la mise en œuvre. Le Département du Val-de-Marne s'appuie sur la Stratégie pauvreté pour assurer les prolongements de ses actions de lutte contre le non-recours. Parmi les pistes d'actions identifiées dans la Stratégie, la collectivité retient particulièrement le développement de la logique d'aller-vers en s'appuyant sur des acteurs qui ne sont pas identifiés comme relevant du champ social, le développement de permanences numériques d'accès aux droits dans les espaces départementaux des solidarités. La dynamique de co-construction des politiques avec les publics ne fait qu'être confortée par la stratégie, des groupes d'allocataires du RSA et des comités de vie sociale ayant déjà été constitués.

La Stratégie pauvreté, en offrant une lecture plus globale des limites des politiques de lutte contre la pauvreté et de leurs freins pourrait constituer le cadre d'une transformation des politiques sociales dans le sens d'une meilleure

coordination des interventions de chaque acteur et d'une simplification de l'ensemble des dispositifs. L'accent porté sur le rôle de l'expertise scientifique à la fois dans l'appui à l'élaboration de la Stratégie et dans le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre conforte son ambition affichée d'obligation de résultat et non seulement de moyens pour les acteurs impliqués. Majoritairement votées à la fin du premier semestre 2019, les contractualisations locales entre l'Etat et les collectivités territoriales pourraient constituer le cadre d'une opérationnalisation plus large de la lutte contre le non-recours. Mais cette contractualisation renouvelle la question des moyens, le fonds d'investissement affecté à la Stratégie étant jugé insuffisant au regard des besoins en matière de lutte contre la pauvreté, qui pourrait limiter sa portée.

La problématique du non-recours nécessite un changement paradigmatique mais les collectivités territoriales n'ont pas prise sur toutes les dimensions, alimentant ainsi l'interdépendance de leur intervention avec celle de l'Etat. En effet, elle met en exergue les dysfonctionnements et les contraintes du système d'aide et d'action sociales locales. Le changement de l'aide et l'action sociales locales va combiner des éléments qui relèvent de la définition par l'Etat, dans un système de politiques sociales marqué par la *path dépendance* et des éléments qui relèvent de la mise en œuvre sur lesquels les collectivités territoriales peuvent agir. En tentant de répondre à la problématique du non-recours, les collectivités essaient de réguler ces dysfonctionnements et de s'adapter à ces contraintes, à travers différentes initiatives. Les dysfonctionnements du système d'aide et d'action sociale appellent de la part des collectivités locales des actions correctrices, tandis que les contraintes vont amener des actions émancipatrices, permettant de s'y adapter. Dans un modèle d'action sociale qui a atteint ses limites, le phénomène de non-recours agit comme une loupe, mettant en exergue aussi bien les enjeux croissants auxquels l'action sociale doit répondre que les limites des leviers d'intervention dont les collectivités disposent pour y parvenir. Aussi, le non-recours ne constituerait-il pas la catégorie d'action publique permettant de

repenser le système des politiques sociales et d'amener à un « transformation globale » des politiques et des modèles organisationnels ?

BIBLIOGRAPHIE

Méthodologie d'enquête

ALAM Thomas, GURRUCHAGA, Marion, O'MIEL, Julien, « Science de la science de l'Etat : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé méthodologique », *Sociétés contemporaines*, Vol.87, n°3, 2012, pp.155-173

BEAUD Stéphane, WEBER Florence, *Guide de l'enquête de terrain*, La Découverte, Coll. Grands Repères Paris, 2010

BEAUD, Stéphane, « L'usage de l'entretien en sciences sociales. Plaidoyer pour « l'entretien ethnographique » », *Politix*, vol.9 n°35, 1996

BECKER, Howard, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales*, La Découverte, Coll. Grands Repères, 2002

COUSIN, Olivier, RUI, Olivia, « La méthode de l'intervention sociologique. Evolutions et spécificités », *Revue française de science politique*, Presses de Sciences Po., 2011/3

DULAURENS, Marlène, « Une recherche dans l'action : le cas d'une CIFRE en collectivité territoriale », *Communication et organisation*, n°41, Presses universitaires de Bordeaux, 2012

FOLI, Olivia, « Une participation impossible ? Processus communicationnel de disqualification des plaintes individuelles en organisation », *Communication et organisation*, n°36, Presses universitaires de Bordeaux, 2009

FOLI, Olivia, DULAURENS, Marlène, « Tenir le cap épistémologique en thèse CIFRE. Ajustements nécessaires et connaissances produites en contexte », *Etude de communication* n°40, 2013

HELLEC, Florence, « Le rapport au terrain dans une thèse CIFRE. Du désenchantement à la distanciation », *Sociologies pratiques*, n°28, Presses de Science Po, 2014

HERREROS, Gilles, *Pour une sociologie d'intervention*, Erès, 2009

KAUFMAN, Jean-Claude, *L'entretien compréhensif*, Armand Colin, 1996

SOULE, Bastien, « Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales », *Recherches qualitatives*, vol.27, 2007

Analyse socio-démographique, territoire francilien et val-de-marnais

APUR, « Les quartiers de la politique de la ville dans la Métropole du Grand Paris », janvier 2019

AVENEL Cyprien, « La question des quartiers dits « sensibles » à l'épreuve du ghetto. Débats sociologiques. » *Revue économique*, n°2016-3, Presses de Science Po, 2016, p.419

BELLANGER, Emmanuel, MORO, Julia (Dir.) *Le Val-de-Marne. Anthologie : 1964-2014*, Editions de l'Atelier, Ivry-sur-Seine, 2014

BOURDIN, Alain, « Gentrification : un « concept » à déconstruire », *Espaces et sociétés*, n°132, 2008/1

DAVEZIES, Laurent, « La métropole parisienne : une maladie orpheline ? », *Espaces et société*, 2009

DAVEZIES, Laurent, « Paris, capitale économique », *Pouvoirs*, 2004

DAVEZIES, Laurent, GUILLUY, Christophe DONZELOT, Jacques, BEJA, Alice, « La France périphérique et marginalisée : les raisons du ressentiment », *Esprit*, 2013

INSEE, « En Ile-de-France la pauvreté s'est intensifiée dans les territoires les plus exposés », <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3291402>

Observatoire Départemental du Val-de-Marne, « Portrait du Val-de-Marne », 2014

RAAD, Lina, « Pour qui produit-on du logement social ? Le cas de la banlieue rouge », *Espaces et sociétés*, 2017/3, n°170

RAAD, Lina, « Pratiques et représentations des couches moyennes en banlieue rouge : stratégies résidentielles et ancrage territorial », *Espaces et sociétés*, 2012/1 n°148-149, p.100

FATOUX, Christian, SERRANO, Charles, MAGINOT, Vincent, CASANO, Jean-Yves, « PLANIR, une démarche concrète de l'Assurance Maladie pour favoriser l'accès aux droits et aux soins et mieux accompagner les situations à risque », *Regards*, n° 46, 2014

Sociologie générale

BENFORD, Robert, HUNT, Scott, « Cadres en conflit. Mouvements sociaux et problèmes sociaux. », in , CEFAÏ, TROM (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001, pp.164-182,

CEFAÏ, Daniel, TROM, Danny, (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001

CEFAÏ, Daniel, « Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes. », *in*, CEFAÏ, TROM (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001, pp. 51-98

LEVI-STRAUSS, Claude, (1968), *Introduction à l'œuvre de Marcel Mauss*, *in* MAUSS, *Sociologie et anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 1968

MAUSS, « Esquisse d'une théorie générale de la magie », *in* *Sociologie et anthropologie*, Presses universitaires de France, Paris, 1968 (1950)

TOURAINÉ, Alain, *La voix et le regard*, Seuil, Paris, 1978

TROM, Danny, « Grammaire de la mobilisation et vocabulaires de motifs » *in*, CEFAÏ, TROM (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001, pp.99-134

TROM, Danny, ZIMMERMANN, Bénédicte, « Cadres et institution des problèmes publics. Les cas du chômage et du paysage » *in*, CEFAÏ, Daniel, TROM, Danny, (dir.) *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Presses de l'EHESS, Paris, 2001, pp.281-315

WATZLAWICK, Paul, WEAKLAND, John, FISCH, Richard, *Changements. Paradoxes et psychothérapie*, Seuil, Paris, 1975

Analyse des politiques publiques et sociologie de l'action publique

BERARD, Yann, « Consultant », *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de Science Po, Paris, 2011

BEZES, Philippe, CHAUVIERE, Michel, CHEVALLIER, Jacques, de MONTRICHER, Nicole, OCQUETEAU, Frédéric (dir.), *L'Etat à l'épreuve des sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2005

BEZES, Philippe, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, 50 (2), p.307-332

BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France. Chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, La Découverte, 2003

DUBOIS, Vincent, « La sociologie de l'action publique. De la socio-histoire à l'observation des pratiques (et vice versa) », in CURAPP, *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003

DUBOIS, Vincent, « La promotion du contrôle : retour sur la construction politique de la fraude sociale comme problème public », 2012

FONTAINE, Joseph, HASSENTEUFEL, Patrick (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, 2002

GARRAUD, Philippe, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, Paris, 1990

GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Coll. Recherches, Paris, 2008

GUSFIELD, Joseph, *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Economica, 2009 [1981]

HASSENTEUFEL, Patrick, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », *Informations sociales*, 2010/1 (n°157), pp.50-58

HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Coll. U, Paris, 2014 (2011)

JACQUOT, Sophie, « Approche séquentielle », in. BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

JOBERT, Bruno, MULLER, Pierre, *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, Paris, 1987

JÖNSSON, Alexandra, « Incrémentalisme » in BAUSSAGUET, Laurie et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, 2014

KNOEPFEL Peter, LARRUE, Corinne, VARONE, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Verlag Ruegger, Zurich, 2006

MULLER, Pierre, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005

PADIOLEAU, Jean-Gustave, *L'Etat au concret*, PUF, Paris, 1982

PALIER, Bruno, « Path dépendance (dépendance au chemin emprunté) », in BAUSSAGUET, Laurie, et al., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

SABATIER, Paul, « *Advocacy coalition framework (ACF)* », in. BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie, RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

SHEPPARD, Elizabeth, « Problème public », *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

VERDIER, Eric, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », in. GIRAUD, Olivier, WARIN, Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Coll. Recherches, Paris, 2008

Sociologie des organisations

BAREIL, Céline, « Démystifier la résistance au changement : questions, constats et implications sur l'expérience du changement », *Télescope*, 2008/3

BAREIL, Céline, « La résistance au changement : synthèse et critique des écrits », Cahier du Centre d'études en transformation des organisations-HEC Montréal, n°04-10, Montréal, 2004

CALLON, Michel 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. », *L'Année Sociologique*, n°96, Paris

COCH Lester, FRENCH John, "Overcoming resistance to change", *Human Relations*, vol. 1, n° 4, 1948

CROZIER, Michel, FRIEDBERG, Ehrard, *L'acteur et le système*, Seuil, Coll. Points politiques, Paris, 1977

HARDY, Cynthia, MAGUIRE, Steve, « Institutional entrepreneurship ». In GREENWOOD, Royston, OLIVER, Christine, SAHLIN-ANDERSEN, Kerstin, SUDDABY, Roy, *Handbook of organizational institutionalism*, London, 2008, pp.198-217

LASCOURMES, Pierre, « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CHEVALIER (dir.) PUF/CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, 1996

LAWRENCE, Thomas, SUDDABY, Roy, « Institutions and Institutional Work », *Handbook of Organizations Studies*, 2nd edition, 2005

LINDBLOM, Charles, « The science of « muddling through » », *Public administration review*, 1959

MAGUIRE, Steve, HARDY, Cynthia, et LAWRENCE, Thomas, « Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada », *Academy of Management Journal*, 47, 2004, 657–679.

MARCH, James G., *Décisions et organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1981

PETTIGREW, Andrew, *The awakening giant*, Oxford, England, 1985

PETTIGREW, Andrew, « Context and Action in the Transformation of the Firm », *Journal of management studies*, Vol. 14, 1987

PICHAULT François., *Gestion du changement, théories et pratiques*, De Boeck Université, 2009

REVERDY, Thomas, « Sociologie des organisations », Master. Sociologie des organisations », Grenoble INP, 2013

SAINSAULIEU, Renaud, *L'identité au travail*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2014

SCHWEYER, François-Xavier, « Le travail en réseau : un consensus ambigu et un manque d'outils », *Sociologies pratiques*, Presses de Science Po., 2005/2

SOPARNOT, Richard, « Les effets des stratégies de changement organisationnel sur la résistance des individus », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2013/4, pp. 23-43

SOPARNOT Richard, *Management des entreprises, stratégie, structure et organisation*, Dunod, Collection Gestion Sup., 2009

VAS, Alain, « Les processus de changement organisationnel à l'épreuve des faits : une approche multiparadigmatique », *Management International*, vol. 9, n°2, 2005

Action publique territoriale

ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, *Idéologies et action publique territoriale*, Presses universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, Rennes, 2006

ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain, « Does ideology matter ? Standardisation de l'action publique territoriale et recompositions politiques » in, ARNAUD, Lionel, LE BART, Christian, PASQUIER, Romain (dir.) *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, Rennes, 2006, pp.11-31

AVENEL, Cyprien, « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, 2017/2, p.359-392

FAURE, Alain, « Action publique locale et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale », in, ARNAUD, LE BART, PASQUIER (dir.) *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, Rennes, 2006, pp.143-158

FREYERMUTH, Audrey, « Les usages de l'insécurité, du marquage idéologique et partisan à l'imposition d'un cadre d'action publique territoriale », in, ARNAUD, LE BART, PASQUIER (dir.) *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, Rennes, 2006, pp. 101-118

SEGAS, Sébastien, « Jeux et enjeux de traduction : politique de développement et identité en Pays Basque 'français' », in, ARNAUD, LE BART, PASQUIER (dir.) *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica, Rennes, 2006, pp.159-176

SEGAS, Sébastien, « Développement local », in, Pasquier Romain, Guigner Sébastien, Cole Alistair, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, Coll. Références, Paris, 2011

Action sociale et politiques sociales

BARON, Alexis et KADA, Nicolas, *Communes et départements : frères ennemis du social ?*, Presses Universitaires de Grenoble, Coll. Droit et action publique, Grenoble, 2016

BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, Montchrestien, Coll. Domat droit public, Paris, 2008

BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2008

BORGETTO, Michel, « Qui gouverne l'aide et l'action sociale : la distribution des pouvoirs et le jeu complexe des acteurs », in BORGETTO, Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ?*, Dalloz, Coll. Thèmes et commentaires, Paris, 2008

BORGETTO, Michel, LAFORE, Robert, « Le droit de l'aide et de l'action sociale à l'épreuve de 'l'acte II de la décentralisation' », in *Recherches et prévisions*, 2007/87

CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris, 1995

CHAUVIERE, Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation du social*, La Découverte, Paris, 2010

CHAUVIERE, Michel, « Le travail social sur la sellette », *Revue Projet*, n° 346, 2015

CRISTOL, Danièle, « Aide et action sociales : les conséquences de la RGPP », *Informations sociales*, 2010/6

FNARS IDF « La domiciliation administrative associative en Ile-de-France », Rapport d'enquête, mars 2015.

FRINAULT, Thomas, LE SAOUT, Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale » *Revue française des affaires sociales*, 2011/4

HAVETTE, Sophie, MOLIERE, Eric, MORICEAU, Caroline, « L'action sociale des communes et des intercommunalités », DREES, Dossier Solidarité et santé, 2014

IGAS, « Etude sur la protection maternelle et infantile », Rapport de synthèse, 2006

INSEE, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme, Enquête « Information et Vie Quotidienne, 2012

LAFORE, Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du 'département providence' », *Revue Française des affaires sociales*, 2004/4

LAFORE, Robert, « Où en est-on du 'département providence' », *Informations sociales*, 2013/5

ODAS, « Les dépenses départementales d'action sociale en 2014 : le doute n'est plus permis », *La lettre de l'Odas*, juin 2015

TABIN, Jean-Pierre, FRAUENFELDER, Arnaud, TOGNI, Carola, KELLER, Véréna, « Les destinataires de l'assistance publique. L'exemple de deux cantons suisses vers 1890 », *Genèses*, 2006/3 n°64, pp. 88-109

WELLER, Jean-Marc, « Le travail administratif, le droit et le principe de proximité », *L'année sociologique*, 2003/2, vol.53, pp.431-458

Accès aux droits et non-recours

ALBEROLA, Elodie, COUTTE, Patricia, HOBIAU, Sandra, « La double peine pour les publics fragilisés face au tout numérique », *Annales des mines*, 2016

BARBIER, Jean-Claude, « L'activation de la protection sociale : existe-t-il un modèle français », in. GUILLAMARD, Marie, *Où va la protection sociale ?*, Presses universitaires de France, Coll. Lien social, 2008

BORGETTO, Michel, CHAUVIERE, Michel, FROTTIEE, Brigitte, RENARD, Didier, « Les débats sur l'accès aux droits sociaux entre lutte contre les exclusions et modernisation administrative », CNAF, *Dossiers d'étude n°60*, 2004

CASAGRANDE, Annette, CHAUVEAUD, Catherine, MAZET, Pierre, WARIN Philippe, « La lutte contre le non-recours au local. Enquête par questionnaires auprès des CCAS et des Conseils généraux », Rapport final, Grenoble, mars 2015

CHAREYRON, Sylvain, « Pauvreté et non-recours aux dispositifs sociaux : l'étude du RSA « socle seul » », *Economie et prévision*, n°213, 2018

CHAUVEAUD, Catherine, « Les baromètres du non-recours » : expérimentation d'un dispositif local pour l'accès aux droits », *Informations sociales*, 2013/4

CHAUVEAUD, Catherine, RODE, Antoine, WARIN, Philippe, « Le non-recours par non-orientation. un cas concernant le handicap psychique », Odenore, *Working paper n°24*, octobre 2018

CHAUVEAUD, Catherine, MAZET, Pierre, WARIN, Philippe, « L'expérimentation des « baromètres du non-recours » », *Working Paper n° 17*, 2013

CNAF, « Accès aux droits. Non-recours aux Prestations. Complexité », *Recherches et prévisions*, n°43, 1996

Comité national d'évaluation du RSA, Rapport final, La Documentation française, 2011

Commission européenne, « Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis : France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary », EXNOTA, Rapport final, *EU research on social sciences and humanities*, 2006

DALY, Mary, « L'accès aux droits sociaux en Europe », Rapport adopté par le Comité européen pour la cohésion sociale, 2002

DAVENEL Yves-Marie, « Le numérique au sein de l'action sociale dans un contexte de dématérialisation », *Les études connexions solidaires*, Emmaüs Connect, avril 2016

Défenseur des droits, « Enquête sur l'accès aux droits. Relations des usagères et usagers avec les services publics : le risque du non-recours », 2017

Défenseur des Droits, « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics », Rapport, 2019

DEVILLE, Clara, « Le non-recours au RSA des exploitants agricoles. L'intégration professionnelle comme support de l'accès aux droits », *Politiques sociales et familiales*, n°119, 2015

DEVILLE, Clara, « Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural », *Gouvernement et action publique*, 2018

DOMINGO, Pauline, PUCCI, Muriel, « Impact du non-recours sur l'efficacité du RSA « activité » seul », *Economie et statistiques*, n°467, 2014

DREES, « Le non-recours à l'APA à domicile vu par les professionnels de terrain. Entre contraintes et expression du choix des personnes âgées », *Les dossiers de la DREES*, N°10, 2016

EUROFOUND (2015), *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

FERNANDEZ, Hervé, « La prévention et la lutte contre l'illettrisme », in. WARIN, Philippe (dir.) *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2019

Fonds CMU, « La caractérisation de la population éligible à l'ACS et les motifs de non-recours », Synthèse de l'étude du CREDOC, 2017

IGAS, « Quelle intervention sociale pour ceux qui ne demandent rien ? », Mission dans le cadre du rapport annuel, 2005

LERESCHE, Frédérique, « La critique portée par le non-recours aux droits sociaux : propositions pour développer une approche subalterne », *Sociologies*, 2019

LETARD, Valérie, « Minima sociaux : mieux concilier équité et reprise d'activité », Rapport d'information n°334 au Sénat, 2005

MATH, Antoine, « Le non-recours en France : un vrai problème, un intérêt limité, *Recherches et prévisions*, n°43, CNAF, 1996

MATH, Antoine, « Non-take-up, niet gebruik ou non-recours ? Comment traduire des termes de protection sociale », *Recherches et prévisions*, CNAF, 1996

MAZET, Pierre, « Conditionnalités implicites et productions d'inégalités : les coûts cachés de la dématérialisation administrative », *Revue français de service social*, n°264, 2017

NEGRONI, Bruno, « De la fraude au non-recours aux droits », *Vie Sociale*, 2008

OKBANI, Nadia, « Les travailleurs pauvres face au RSA activité, un rendez-vous manqué », *Revue française des affaires sociales*, 2013/4

OKBANI, Nadia, « L'impossible remise en question du modèle d'activation de la protection sociale en France : le rôle des évaluations du RSA dans le processus d'eupéanisation des politiques sociales », *Dynamiques régionales*, n°2, 2015

ONPES, « Portrait social 2013 ; décrochage et non-recours aux droits », 2014

Association RESOLIS, « L'accès aux droits sociaux en France : 60 initiatives contre le non-recours », 2018

REVIL, Hélène, *Le « non-recours » à la couverture maladie universelle. Emergence d'une catégorie d'action et changement organisationnel*, Thèse de doctorat, Université de Grenoble, 2014

REVIL, Hélène, « Le non-recours à la couverture maladie universelle et sa mise à l'agenda de l'assurance maladie : un phénomène qui travaille l'institution », *La Revue de l'IREs*, IRES, n°81, 2014

REVIL, Hélène, « L'informatisation du non-recours aux droits maladie en France. Effets et limites de la construction des problèmes publics par l'informatique », *Gouvernement et action publique*, n° 2, 2015, pp. 57-80.

REVIL, Hélène, « La Plateforme d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS). Regard sur un dispositif expérimental de détection du renoncement aux soins et d'action pour accompagner les personnes à la réalisation de leurs soins », *Rapport général de l'accompagnement scientifique de la PFIDASS*, Grenoble, 2016

TERRACOL, Antoine, « Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources », *Les cahiers de la MSE*, 2002

VAN MECHELEN, Natasha, VAN DER HEYDEN Michiel, « La lutte contre le non-take-up : un inventaire des mesures de politiques et réflexion à la lumière de la littérature scientifique et des expériences de politique au Royaume-Uni et en Suède », *Policy Biref* n°1/2017, octobre 2017

VAN OORSHOT, Wim, MATH, Antoine, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Recherches et prévisions*, n°43, CNAF, 1996

VIAL, Benjamin, « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », *Agora/Débats jeunesse*, n°74, 2016

VULBEAU, Alain, « Contrepoint – L'émergence des droits créances », *Informations sociales* n° 178, 2013, p. 23-23.

WARIN, Philippe, « Le non-recours : définition et typologie », Odenore, *Working paper* n°1 2017 (2010)

WARIN, Philippe, « Le non-recours par désaccord. Welfare stigma et catégorie du non-recours », in *Usagers ou citoyens ? De L'usage des catégories en action sociale et médico-sociale*, Dunod, Paris, 2011

WARIN, Philippe, et al. « L'action, au local, sur le non-recours : radioscopie des initiatives locales », Rapport final, octobre 2016

WARIN, Philippe, Le défi cognitif de l'action sur le non-recours, entre "domination" et « émancipation ». Congrès de l'Association française de sociologie, Sep 2013, Nantes, France.

WARIN, Philippe, « La face cachée de la fraude sociale », *Le monde diplomatique*, 2013/7

WARIN Philippe, « L'action sur le non-recours devant les résistances du travail social », *Revue française des affaires sociales*, 2014/1-2, La documentation française

WARIN, Philippe, *L'accès aux droits sociaux*, Presses universitaires de Grenoble, 2006

WARIN, Philippe, CHAUVEAUD, Catherine, « Le non-recours à la couverture maladie universelle complémentaire. Enquête auprès de populations précaires », Rapport d'étude, Fonds CMU, novembre 2016

WARIN, Philippe, *Le non-recours aux politiques sociales*, Presses universitaires de Grenoble, 2016

WARIN, Philippe, « Mieux informer les publics vulnérables pour éviter le non-recours », *Informations sociales*, 2013/4

WARIN, Philippe (dir.), *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2019

WARIN, Philippe, « Conclusion : L'action contre le non-recours vue d'Europe », in *Agir contre le non-recours aux droits sociaux. Scènes et enjeux politiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2019

Travail social, intervention sociale, développement social local

AVENEL, Cyprien, « Le travail social au défi du développement social », *Vie Sociale*, n°13, 2016

BLOMBERG, Helena, EROLA, Jani, KALLIO, Johanna, KROLL, Christian, ., « Social workers' perceptions of the causes of poverty in the Nordic countries », *Journal of European social policy*, vol. 23, 2013

BOURGUIGNON, Brigitte, « Reconnaître et valoriser le travail social », Rapport au Premier Ministre, Mission de concertation relative aux Etats Généraux du Travail Social, juillet 2015

HARDY, Jean-Pierre, « Travail social : changement d'époque, changement de paradigme... », *Vie sociale*, 2012/3

JACQUIER, Claude, MANSANTI, Dominique, « Le développement social local. Les acteurs, les outils, les métiers - Tome 2 », CNAF, Dossier d'études n° 70, 2005

JAEGER, Michel, « Crise du travail social et territoires : quelques pistes de réflexion », *Informations sociales*, n°179, Caisse nationale d'allocations familiale, 2013

PASCAL, Henri, *La construction de l'identité professionnelle des assistantes sociales. L'Association nationale des assistantes sociales (1944-1950)*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2012

PASCAL Henri, *Histoire du travail social en France. De la fin du XIXe siècle à nos jours*, Presses de l'EHESP, Rennes, 2014

TABLE DES MATIERES

Remerciements	5
Sommaire.....	9
Liste des sigles.....	13
Introduction générale.....	17
1. Présentation de l'objet de recherche	18
1.1. Emergence de la thématique en France	18
1.2. Une connaissance préalable nécessaire à l'action publique.....	21
1.3. Un développement d'actions qui ouvre un nouveau champ de recherche.....	24
2. Le Conseil Départemental : chef de file de l'action sociale	27
3. Questionnements de recherche et cadre d'analyse	29
3.1. Question de recherche et hypothèses de travail	31
3.2. Cadre théorique général : travaux d'analyse de politiques publiques et de sociologie des organisations.....	32
3.3. Problématique	34
4. Terrain et méthodologie d'enquête	35
4.1. Des entretiens semi-directifs.....	39
4.2. L'observation participante aux groupes de travail.....	41
4.3. L'analyse documentaire.....	43
Chapitre 1 – Face à des disparités croissantes une politique départementale de lutte contre les inégalités	47
1. Le Val-de-Marne : un département francilien hétérogène.....	48
1.1. Un département impacté par le développement de la Région Ile- de-France	49

1.2. Des inégalités qui découlent des dynamiques de mobilité ou d'immobilité géographique	52
1.3. Une spécialisation des territoires qui découle de politiques d'aménagement du territoire.....	59
2. Une politique départementale de lutte contre les inégalités.....	68
2.1. Un jeune département marqué par une continuité politique	69
2.2. La politique sociale : l'ADN du Val-de-Marne	71
2.3. Un contexte institutionnel et budgétaire déstabilisé	76
Chapitre 2 - de l'émergence à l'affirmation du non-recours comme préoccupation départementale	87
1. Le non-recours : une préoccupation départementale ?	93
1.1. La direction de l'habitat	95
1.2. La direction de la protection maternelle et infantile	97
1.3. La direction de l'autonomie	99
1.4. La direction des relations à la population	101
1.5. Une émergence de la question du non-recours adossée à la question de l'accès aux droits.....	103
2. Le travail institutionnel de la Direction de l'action sociale	104
2.1. Une thématique méconnue.....	105
2.2. Le Schéma départemental d'action sociale de proximité	108
2.3. Le Pacte territorial d'insertion	114
3. De la formalisation administrative au portage politique.....	120
Chapitre 3 – Le rôle du chercheur dans l'institutionnalisation du non-recours	131
1. Une ouverture variée et ancienne à la recherche	132
2. La place du chercheur	135
3. Des entretiens et des temps collectifs de travail	138
4. La participation observante du pacte territorial d'insertion.....	143

5. La diffusion des résultats d'enquête	148
6. Les effets de la recherche embarquée	155
Chapitre 4 - L'usage de la question du non-recours dans la conduite du changement par l'administration centrale	163
1. Présentation de la grille d'analyse des réactions au changement	164
2. Le schéma d'action sociale de proximité : une réorganisation des services	170
2.1. La finalité de la réorganisation	170
2.2. Stratégie de la direction	172
2.3. Une résistance active	175
3. Détecter des situations de non-recours : l'élaboration du bilan d'accès aux droits	179
3.1. Finalité du bilan d'accès aux droits	179
3.2. Stratégie de la direction	181
3.3. Réactions des équipes	181
4. Informer les professionnels : un enjeu de prévention du non-recours produit par l'institution.....	188
4.1. La <i>base de connaissances</i>	189
4.2. Les <i>personnes ressources</i>	190
Chapitres 5 - L'appropriation du non-recours à l'échelle des territoires d'action sociale.....	195
1. Une appropriation différenciée du non-recours par les acteurs .	196
1.1. Un non-recours primaire bien identifié par les acteurs.....	197
1.1.1. La méconnaissance et ses motifs variés.....	198
1.1.2. Une non-demande subie plutôt que volontaire.....	202

1.1.3. Différentes postures face au non-recours primaire.....	204
1.2. Une non-réception identifiée mais pas associée au non-recours.....	205
1.2.1. Un non-recours qui concerne les organismes sociaux.....	206
1.2.2. Un non-recours difficile à mesurer pour les collectivités locales.....	208
1.3. Les balbutiements de la non-proposition	210
1.4. Le non-recours : une production des politiques sociales	214
1.4.1. La domiciliation.....	214
1.4.2. La dématérialisation des démarches administratives.....	217
1.4.3. Des discours politiques stigmatisants.....	224
2. La préparation du PTI : un cadre de travail favorable à l'appropriation du non-recours	225
2.1. Une intervention fondée sur les besoins	227
2.2. Le recours préalable à un travail de définition du problème ..	230
2.3. Un travail partenarial propice à l'appropriation de la notion et à l'adhésion aux objectifs.....	232
Chapitre 6 – La construction de l'action contre le non-recours par les territoires.....	241
1. Deux territoires se saisissent du PLIDS pour élaborer des actions de lutte contre le non-recours	242
1.1. Des projets concrets similaires sur les deux territoires.....	243
1.1.1. Sur le territoire 1-3 : une matinale de l'accès aux droits et un forum pour l'accès aux droits	243
1.1.2. Sur le territoire 7 : un forum d'accès aux droits, la formation des professionnels et l'animation du réseau	247

1.2. Des modalités et méthodes de travail différentes sur chacun des deux territoires.....	251
2. Déterminer des actions locales de lutte contre le non-recours : entre approche pragmatique et innovation sociale	253
2.1. Des actions qui résultent d'un processus de choix	254
2.2. La lutte contre le non-recours : vecteur d'innovation sociale ?	256
2.3. Des actions locales qui répondent partiellement aux hypothèses de causalité soulevées par les acteurs	261
3. Le PTI : un cadre d'intervention collectif propice à l'assentiment des acteurs	267
Chapitre 7 - Les prolongements de la prise en compte du non-recours	277
1. La simplification des aides sociales départementales : la création du fonds unique de solidarité.....	278
2. Un programme départemental d'insertion qui prône une approche transversale de l'insertion.....	283
3. Un nouveau dispositif insertion pour simplifier les parcours des allocataires du RSA	287
Conclusion.....	295
1. Une appropriation de la thématique du non-recours préalable à toute stratégie de changement	298
1.1. Un usage flou de la notion de non-recours propice à l'adhésion de tous les acteurs	299
1.2. Le rôle de la recherche.....	301
2. Une action sur le non-recours qui maintient une approche individuelle de l'action sociale.....	302
2.1. Une difficile intervention sur les dispositifs	303
2.2. Une action sur le non-recours pour améliorer la mise en œuvre des dispositifs	304

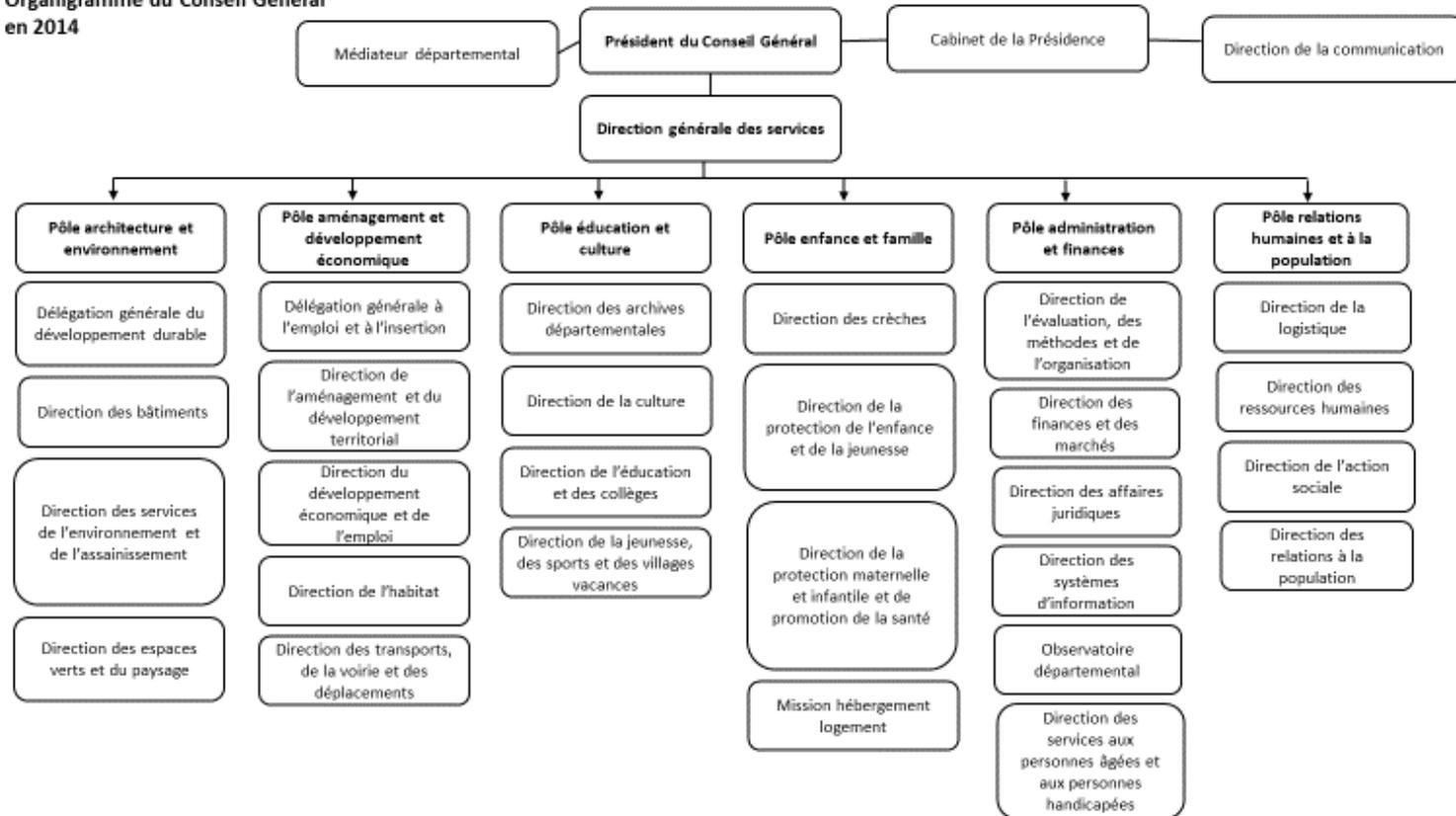
2.3. Renforcement d'une logique individuelle.....	305
3. Le non-recours : un levier pour impulser une approche collective de l'action sociale	309
3.1. Une dynamique partenariale indispensable au décroisement des interventions.....	310
3.2. Une reconfiguration partenariale qui s'appuie sur une approche collective de l'action sociale	312
3.3. Une volonté d'action qui se heurte à la question des moyens	314
4. Vers une transformation plus générale des politiques de solidarité ?	317
Bibliographie	323
Méthodologie d'enquête	323
Analyse socio-démographique, territoire francilien et val-de-marnais	324
Sociologie générale	324
Analyse des politiques publiques et sociologie de l'action publique	326
Sociologie des organisations	327
Action publique territoriale	329
Action sociale et politiques sociales.....	329
Accès aux droits et non-recours	331
Travail social, intervention sociale, développement social local	335
Table des matières	337
Annexes	345
RESUME.....	362

ANNEXES

1. Organigramme des services départementaux en 2014
2. Organigramme des services départementaux en 2018
3. Organigramme de la Direction de l'action sociale en 2014
4. Organigramme de la Direction de l'action sociale en 2018
5. Carte des territoires d'action sociale
6. Guides d'entretiens
7. Tableau de suivi des entretiens
8. Tableau de suivi des groupes de travail
9. Index des figures

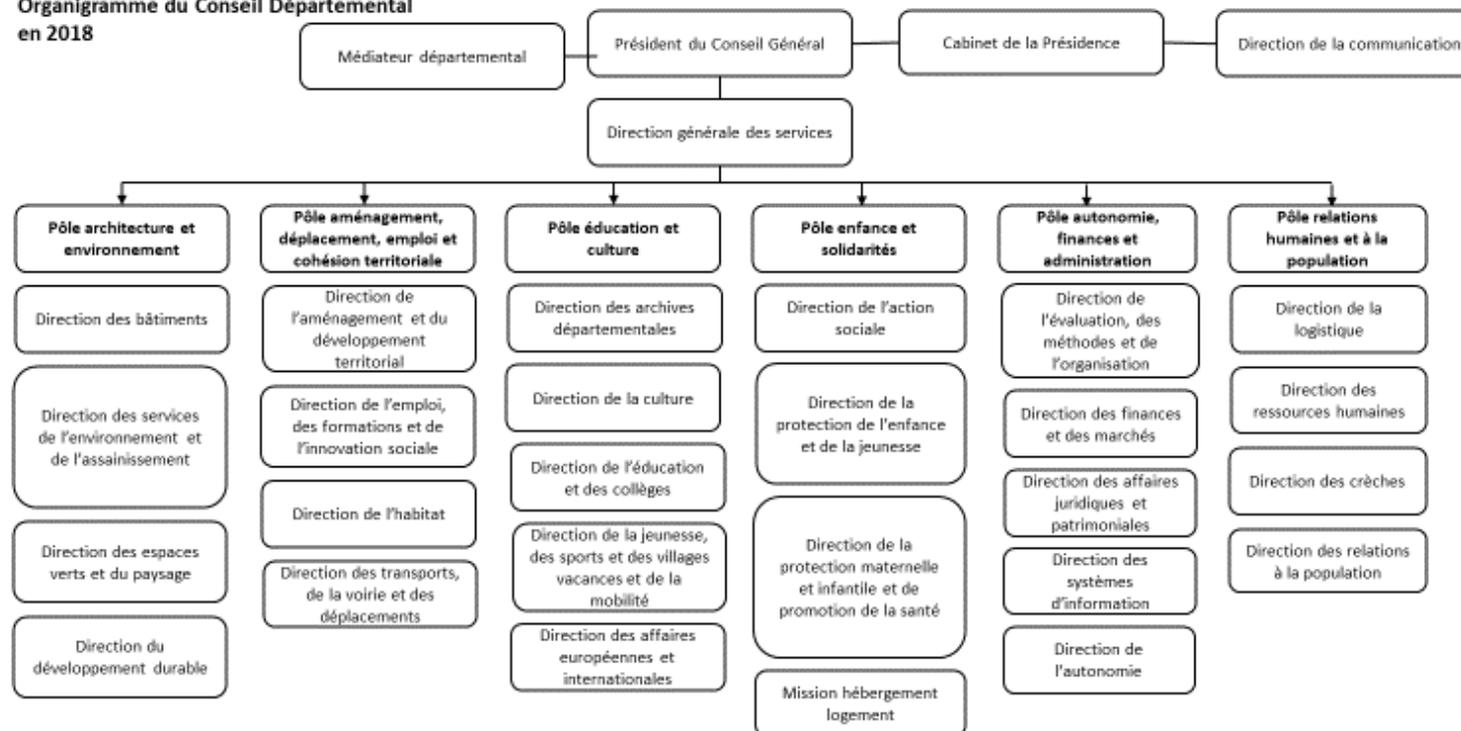
Annexe 1 : Organigramme du Conseil Général en 2014

Organigramme du Conseil Général en 2014



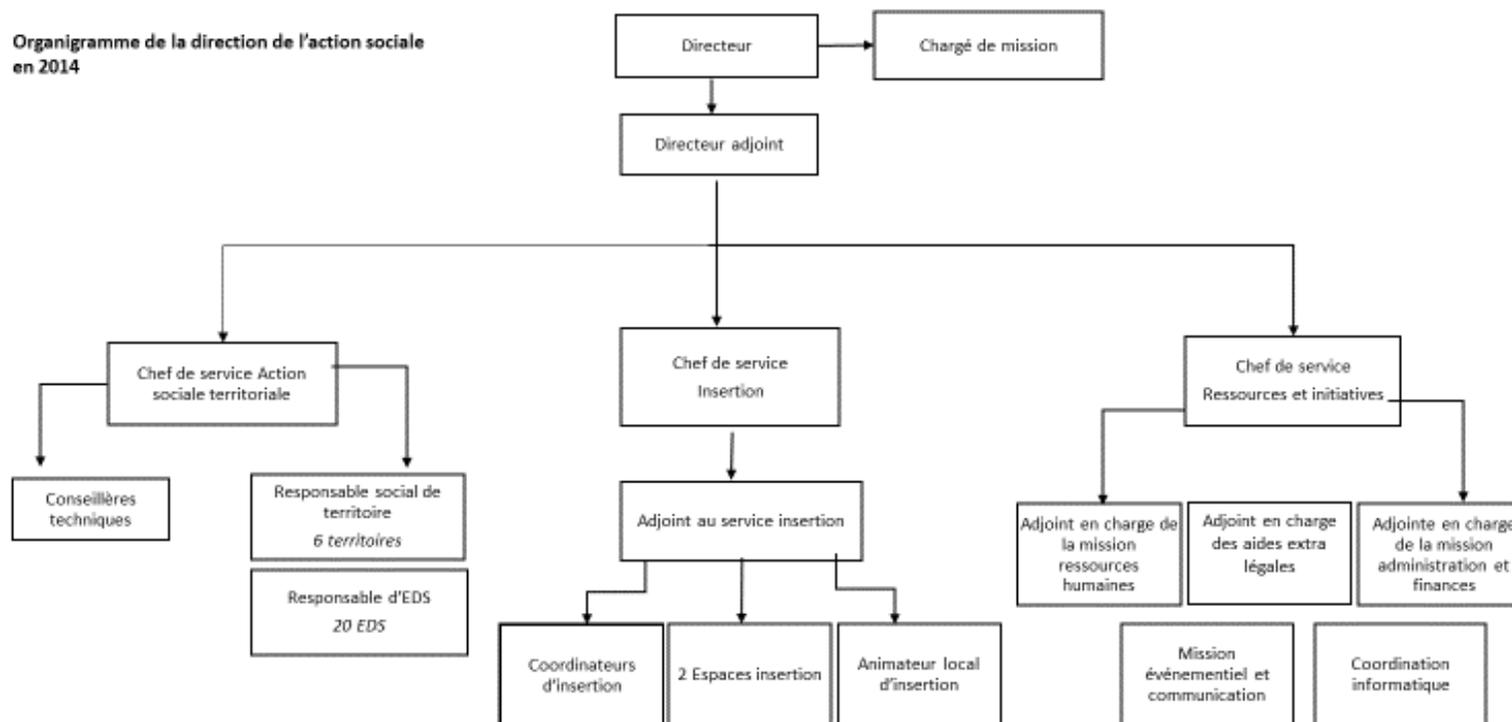
Annexe 2 : Organigramme du Conseil Départemental en 2018

Organigramme du Conseil Départemental en 2018



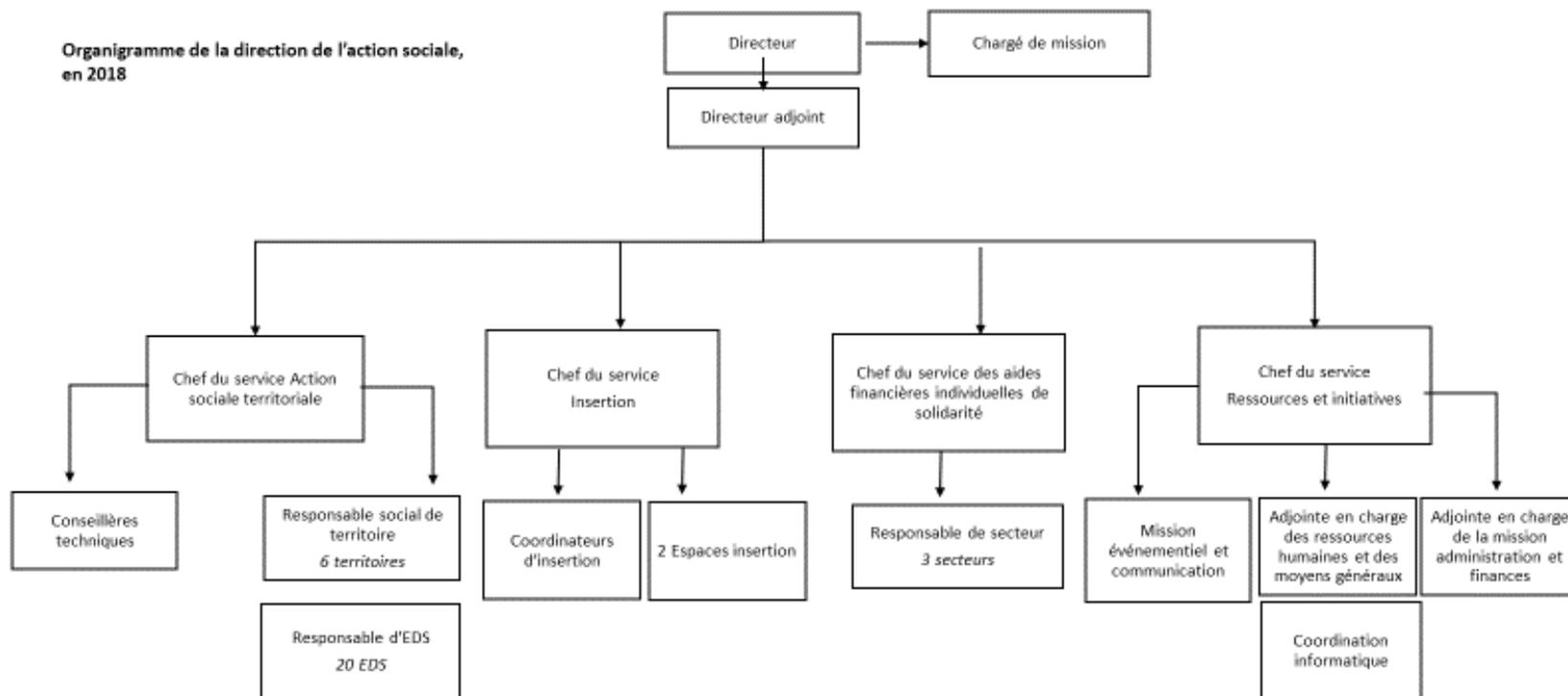
Annexe 3 : Organigramme de la Direction de l'action sociale en 2014

Organigramme de la direction de l'action sociale en 2014



Annexe 4 : Organigramme de la Direction de l'action sociale en 2018

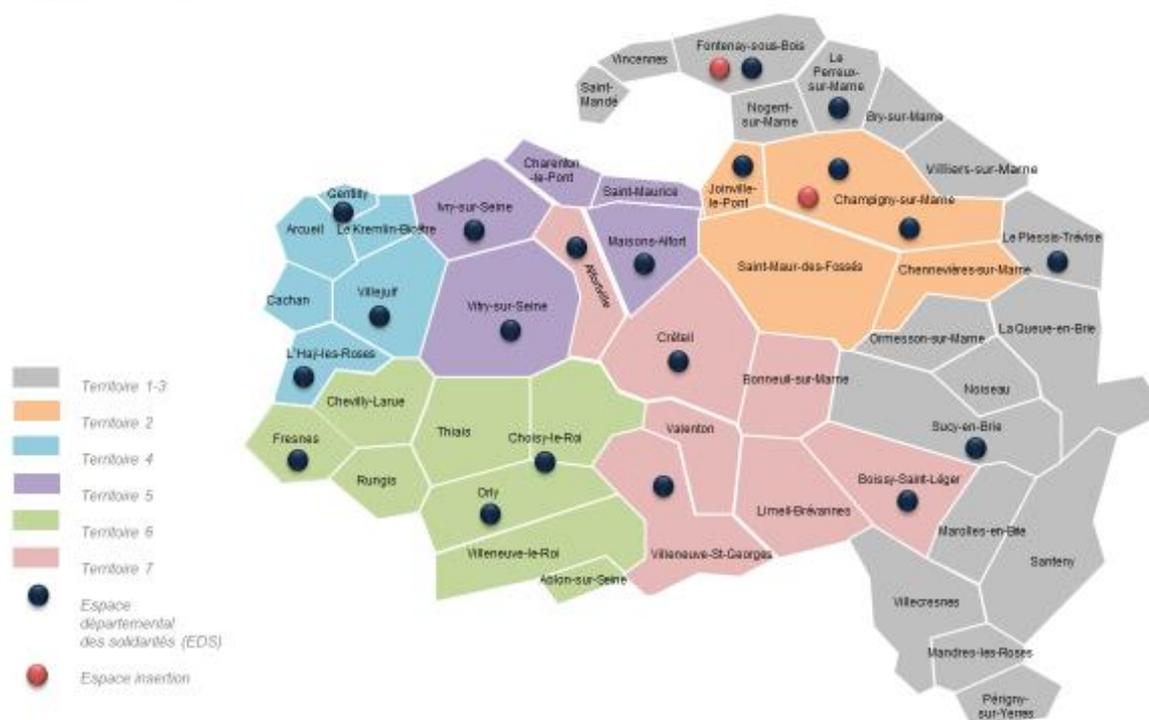
Organigramme de la direction de l'action sociale,
en 2018



Annexe 5 : Carte des territoires d'action sociale



Territoires d'action sociale



Annexe 6 : guides d'entretien

A. Guide d'entretien cadres DASo

Parcours

Quelle trajectoire professionnelle / expériences antérieures (autres postes, autres collectivités

Complexification des dispositifs

Lisibilité/connaissance par les TS/ par les publics : des initiatives spécifiques ont-elles été mises en place sur votre EDS ?

Par quel moyen les usagers connaissent-ils l'EDS ? Quel est leur mode de contact privilégié ?

"La connaissance des dispositifs par les agents est-elle suffisante ? Si elle ne l'est pas, sur quels dispositifs cela est-il constaté ?

Nécessiterait-elle des supports complémentaires/spécifiques ? De quel type ? Nécessiterait-elle régulièrement des formations ? Celles proposées par le CG sont-elles plébiscitées par les agents ? (exemple de la suppression des formations micro-crédit)"

Les outils d'instruction des aides simplifient-ils effectivement l'instruction ? Quelles sont leurs limites ?

Nouveaux publics

Peut-on identifier des catégories de publics s'adressant aux services sociaux/ des catégories de problématiques auxquelles seraient confrontés les services ? De nouvelles demandes voire de nouvelles exigences ?

Parmi ces catégories de problématiques, certaines sont-elles nouvelles ? En quoi se distinguent-elles de catégories plus classiques ?

S'agit-il de nouvelles problématiques s'adressant aux publics classiques de l'action sociale ou à de nouveaux publics ?

A contrario, observe-t-on la perte de certains publics ?

Observe-t-on des évolutions des durées/modalités d'accompagnement ?

Avez-vous des remontées d'information quant aux réticences de certains publics ?

L'offre de dispositifs est-elle en adéquation avec les besoins, les attentes, la demande du public ?

Organisation du travail

Le Schéma prévoit la montée en compétence des personnels administratifs. Selon vous, par quoi s'explique cette orientation et est-elle en lien avec les nouveaux besoins auxquels les EDS doivent répondre ? Comment cette montée en compétence est-elle comprise et perçue dans votre EDS ?

Après la mise en place de CASS 2000 les délais ont diminué, à partir de quel moment observe-t-on une nouvelle augmentation des délais d'attente dans votre EDS ?

Y-a-t-il des permanences délocalisées sur votre territoire ? Quelle est leur plus value ?

Qualifieriez-vous votre EDS d'"engorgé"? (quel est le délai moyen pour obtenir un rendez-vous ?) Par quoi cela s'explique-t-il ? Quelle répercussion cela a-t-il sur l'organisation de vos services ?

L'introduction de l'étape "suivi" va-t-elle modifier le fonctionnement des commissions de régulation "Accueil-accompagnement" ?

Répartition des compétences et articulation du travail entre EDS et CLI ?

Comment la Fête des Solidarités est-elle intégrée dans l'action des EDS ? Y'a-t-il une continuité/ une complémentarité ?

Comment ont émergé les actions collectives ? Comment s'articulent-elles avec l'accompagnement individuel ?

Accès aux droits/ non-recours

Sur quels dispositifs/quelles catégories de dispositifs observe-t-on des difficultés d'ADS ou un phénomène de NR ?

Parler de non-recours à l'heure de l'engorgement des services et de croissance exponentielle de demandes du RSA, quelle incidence ?

Comment cette thématique vient-elle questionner l'action de la direction ? En quels termes ?

Quels constats ont-ils précédé l'initiative du Bilan d'Accès aux droits ?

La place des AEL dans le panel des dispositifs du CG ? Quelle articulation avec les dispositifs légaux ?

Quelle différence entre l'ADS qui est un terme avancé dans le Schéma et le NR qui est le sujet sur lequel on me demande de travailler ? Comment est-on passé de l'un à l'autre ?

Partenariats

Quels sont vos partenaires privilégiés sur le territoire ? Comment ces partenariats ont-ils évolué ?

B. Guide d'entretien CCAS

La population

Caractéristiques de la population – évolution de la population ces dernières années

Caractéristiques du logement sur la commune

Votre CCAS est-il intercommunal ?

Le public qui s'adresse à la mairie/au CCAS

Pour quelles demandes/besoins la mairie/le CCAS est-il le plus sollicité ? En matière d'aide légale ? extra-légale ?

Parmi ces catégories de problématiques, certaines sont-elles nouvelles ? En quoi se distinguent-elles de catégories plus classiques ?

S'agit-il de nouvelles problématiques s'adressant aux publics classiques de l'action sociale ou à de nouveaux publics ?

A contrario, observe-t-on la perte de certains publics ?

Avez-vous des remontées d'information quant aux réticences de certains publics ?

L'offre de dispositifs est-elle en adéquation avec les besoins, les attentes, la demande du public ?

Le fonctionnement du CCAS et les dispositifs propres

Instruction des aides légales

Aides extra-légales

ABS

Domiciliation

Pour quel dispositif ou quelles problématiques la mairie/le CCAS sont-ils les plus sollicités ? Est-ce que cela a évolué ces dernières années ?

Sur quels dispositifs/quelles catégories de dispositifs observe-t-on des difficultés d'ADS ou un phénomène de NR ?

Avez-vous constaté une augmentation du nombre de demandes adressées aux CCAS, de flux de personnes ? Cela a-t-il eu une incidence sur le fonctionnement du service ?

La politique d'accès aux droits

Lisibilité/connaissance par les TS/ par les publics : quelles initiatives du CG sont déjà à l'œuvre ?

Communication autour des dispositifs ?

La connaissance des dispositifs par les agents est-elle suffisante ? Nécessiterait-elle des supports complémentaires/spécifiques ? De quel type ? Nécessiterait-elle régulièrement des formations ?

Les agents du CCAS disposent-ils d'outils informatiques pour l'instruction des aides ?

La lutte contre le non-recours a-t-elle été intégrée au plan d'action de votre CCAS ?

Quelles sont selon vous les causes principales de non-recours aux aides (légalles puis extra-légales ?

Les partenariats locaux

Existe-t-il un système d'interlocuteur privilégié

EDS

Associations nationales

Associations locales

CPAM/CAF

Implication dans le SDASP et le PLIDS

Annexe 7 : tableau de suivi des entretiens

Numéro d'entretien	Organisme	Direction	Fonction	Date de l'entretien
1	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	19/03/2014
2	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	31/03/2014
3	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	02/04/2014
4	CD 94	Action Sociale	Cadre de proximité	22/04/2014
5	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	24/06/2014
6	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	18/06/2014
7	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	30/06/2014
8	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	02/07/2014
9	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	04/07/2014
10	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	09/07/2014
11	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	10/07/2014
12	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	16/07/2014
13	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	16/07/2014
14	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	18/07/2014
15	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	21/07/2014
16	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	22/07/2014
17	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	23/07/2014
18	CD 94	Action Sociale	Assistante sociale	05/08/2014
19	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	04/09/2014
20	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	06/11/2014
21	CD 94	Observatoire Départemental	Cadre direction	13/03/2014
22	CD 94	Personnes Agées- Personnes Handicapées	Cadre direction	08/07/2014
23	CD 94	Protection Enfance Jeunesse	Cadre direction	23/06/2014
24	CD 94	Protection Maternelle et Infantile	Cadre direction	24/06/2014
25	CD 94	Habitat	Cadre direction	23/06/2014
26	CD 94	Habitat	Cadre direction	23/06/2014
27	CD 94	Relations à la Populations	Cadre direction	24/07/2014
28	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	18/02/2015
29	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	10/07/2015
30	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	22/07/2015
31	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	04/08/2015
32	CD 94	Action Sociale	Cadre proximité	05/08/2015
33	CCAS	CCAS	Directrice CCAS	23/10/2014
34	CCAS	CCAS	Directrice	05/11/2014

35	CCAS	CCAS	Directrice	17/11/2014
36	CCAS	CCAS	Directrice	03/12/2014
37	CCAS	CCAS	Directrice	20/01/2015
38	CCAS	CCAS	Directrice	19/02/2015
39	CCAS	CCAS	Cadre	26/01/2015
40	CCAS		Directrice adjointe	13/11/2014
41	Ville	Elue	Adjointe aux solidarités,	18/11/2014
42	Ville	Elue	Adjointe aux solidarités	12/03/2015
43	CCAS	Maison des Solidarités et de l'Emploi	Directrice	27/01/2015
44	CCAS	Service Pôle Accueil Population	Cheffe de service	20/10/2014
45	CAF 94		Cadre direction	11/09/2014
46	Centre social		Directrice	08/10/2015
47	Association caritative		Coordinateur	24/05/2016
48	CCAS		Directrice	09/06/2016
49	CCAS		Directrice	13/06/2016
50	CCAS		Directrice	14/06/2016
51	CCAS		Directrice	15/06/2016
52	CCAS		Cadre	27/06/2016
53	CPAM		Cadre	03/10/2016
54	Nouvelles Voies		Cadre	05/10/2016
55	CCAS		Directeur	11/10/2016
56	CD 94	Action Sociale	Cadre direction	27/10/2016
57	CCAS		Directrice	25/11/2016
58	CD 94	<i>Collectif</i>	Agents administratifs	13/12/2016
59	CD 94		Cadre direction	20/12/2016
60	CD 94		Cadre direction	11/01/2017
61	DASo	<i>Collectif</i>	Agents administratifs	19/01/2017
62	CAF 94		Cadre direction	03/02/2017
63	CAF 94		Cadre direction	03/02/2017
64	CD 94	Action Sociale	Assistante sociale	06/03/2017
65	CD 94	<i>Collectif</i>	Cadre de proximité	09/11/2017

Annexe 8 : Tableau de suivi des groupes de travail

Numéro de réunion	Nature du collectif	NOM	
-------------------	---------------------	-----	--

1	COTECH	Qualité de vie au travail	13/03/2014
2	Groupe Projet	Bilan d'Accès aux droits sociaux	15/04/2014
3	Groupe Projet	Bilan d'Accès aux droits sociaux	28/04/2014
4	Groupe Projet	Bilan d'Accès aux droits sociaux	10/06/2014
5	GT	Prise de contact et accompagnement des ménages ne répondant pas aux sollicitations	12/06/2014
6	CODIR	élargi	16/06/2014
7	Rencontre secrétaires	BADS-Base de connaissance	19/06/2014
8	Réunion	Accueil en EDS	24/09/2014
9	CODIR	restreint	08/12/2014
10	GT	Prospective RSA	13/04/2015
11	GT	Prospective RSA	22/04/2015
12	GT	Prospective RSA	28/04/2015
13	GT	Prospective RSA	19/05/2015
14	COFIL	Prospective RSA	26/05/2015
15	Séminaire des cadres		23/06/2015
16	GT	Prospective RSA	02/07/2015
17	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	29/09/2015
18	PLIDS T7	présentation NR	19/10/2015
19	PLIDS T7	présentation NR	26/10/2015
20	Séminaire des cadres		01/12/2015
21	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	07/12/2015
22	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	11/01/2016
23	PLIDS T7	Conférence de lancement	28/01/2016
24	Réunion SRI	Présentation de la base de connaissance	09/02/2016
25	PLIDS T7	Débrief conférence	12/02/2016
26	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	15/02/2016
27	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 1°	17/03/2016
28	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	21/03/2016
29	Séminaire des cadres	Présentation thèse + 4 groupes de travail	06/04/2016
30	PLIDS T 1-3	Lancement du PLIDS	07/04/2016
31	L-NR-L	Séminaire Saint-Etienne-du-Rouvray	26/04/2016
32	PLIDS T7	Réunion de préparation	27/04/2016
33	L-NR-L	Séminaire CD 94	09/05/2016
34	PLIDS T1-3	Groupe de travail ADS 1°	10/05/2016
35	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 2°	17/05/2016
36	PRÊT et NR		25/05/2016
37	PLIDS T1-3	Groupe de travail ADS 2°	31/05/2016
38	PLIDS T7	Cotech	01/06/2016

39	L-NR-L	Séminaire Nantes	03/06/2016
40	Réunion des directeurs IdF	ADS	15/06/2016
41	L-NR-L	Copil	27/06/2016
42	PLIDS T1-3	Groupe de travail ADS 3°	20/09/2016
43	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 3°	20/09/2016
44	PLIDS T7	Conférence territoriale	10/10/2016
45	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	13/10/2016
46	PLIDS T7	Traitement des propositions conférence	14/10/2016
47	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	07/11/2016
48	PLIDS T2	Conférence territoriale	10/11/2016
49	Réunion AS volantes	Présentation-discussion NR	10/11/2016
50	PLIDS T1-3	Groupe de travail ADS 4° : fiches action	16/11/2016
51	Mercredis de l'observation	Création de l'observatoire des quartiers	07/12/2016
52	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 4° : actions	15/12/2016
53	PLIDS T2	Préparation atelier fracture numérique	09/01/2017
54	PLIDS T1-3	Prépa matinale du NR	11/01/2017
55	PLIDS T2	Atelier fracture numérique	16/01/2017
56	Groupe citoyen Territoire 2	Enquête sur la fracture numérique	30/01/2017
57	PLIDS T2	Préparation atelier fracture numérique	30/01/2017
58	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 5°	31/01/2017
59	PLIDS T7	Préparation atelier accès aux droits	17/03/2017
60	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 6°	28/03/2017
61	PLIDS T7	Groupe de travail ADS 7°	18/05/2017
62	PLIDS T8	Prépa groupe de travail T7	20/09/2017
63	PLIDS T1-3	Debrief forum ADS	09/11/2017

Annexe 9 : Index des figures

Figure 1 : Situation géographique du Val-de-Marne (Source : CD 94).....	47
Figure 2 : Capacité de location dans le parc privé selon les revenus par taille de ménage (Source : Observatoire Départemental du Val-de-Marne).....	56
Figure 3 : Part des logements sociaux parmi les résidences principales (Source : APUR).....	60
Figure 4 : part des familles monoparentales avec enfants de moins de 25 ans parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans en 2010 (Source : Observatoire Départemental).....	64
Figure 5 : part des familles nombreuses parmi les familles avec enfants de moins de 25 ans en 2010 (Source : Observatoire Départemental).....	65
Figure 6 : Poids des allocataires dont le revenu est constitué à 100% des prestations de la CAF en 2010 (Source : Observatoire Départemental)	66
Figure 7 : Organisation type d'un EDS (Source : CD 94/DASo)	74
Figure 8 : Les 12 territoires de la Métropole du Grand Paris (Source : la Gazette des communes).....	80
Figure 10 : Organisation des équipes des Espaces départementaux des solidarités	110
Figure 11 : Répartition des groupes de travail sur les six territoires d'action sociale (Source : CD 94/DASo)	228
Figure 12 : Subdivision des axes aller vers et faire venir en actions	248

RESUME

Cette thèse s'attache à comprendre le processus d'institutionnalisation de la question du non-recours aux droits et aux services par une collectivité territoriale en Ile-de-France. Partant d'une étude empirique, réalisée entre 2014 et 2018, au sein d'un Conseil Départemental, elle rend compte des processus progressifs de formalisation de la question, d'élaboration d'actions et de mise en œuvre opérationnelle. Cette institutionnalisation est observée par rapport aux changements dont elle est vectrice, tant au sein de l'institution que dans les réseaux de partenaires. Ces changements portent à la fois sur l'organisation des missions de la collectivité, les pratiques professionnelles des agents, les dispositifs à destination du public et l'animation du partenariat local. A travers cet angle d'analyse, la thèse rend compte de transformations en cours dans l'action sociale locale.

SUMMARY

This thesis aims to understand the institutionalisation of non-take-up of social benefits by a territorial authority in Ile-de-France. Based on an empirical study, realised from 2014 and 2018, within a County Council, it reports on different processes : formalization of the question, development and implementation of concrete actions. This institutionalisation is observed in regards to the changes it provides, within the organisation and among its partners. These changes concern work organisation of the institution, professional practices of public officials, social devices, and organising the local partners network. The perspective of the analysis also reports on local social action transformations.