



les études

de l' **OBSERVATOIRE**
SOCIAL

Avril 2026

ACCEDER A SES DROITS A PARIS

Parcours des publics et pratiques des
professionnel·le·s au sein de l'écosystème parisien
d'accès aux droits sociaux

Rapport d'étude écrit par Camille Descateaux, doctorante en sociologie à Sciences Po (CSO/LIEPP) et membre de l'Observatoire social. Son travail de recherche est soutenu par la Ville de Paris dans le cadre d'une convention CIFRE.

En partenariat avec la sous-direction des territoires (SDT)

Sommaire

Introduction	3
PARTIE 1. Les différentes facettes de l' accès aux droits : enseignements de la littérature scientifique.....	6
1. La description des différents types de non-recours et de ses causes	6
2. Les conséquences des réformes des services publics sur l'accès aux droits	7
3. Les protagonistes de l'accès aux droits : les professionnel-le-s et les publics...	10
PARTIE 2. L'écosystème parisien de l'accès aux droits	13
1. Des acteurs multiples aux statuts différents : les intermédiaires de l'accès aux droits.....	13
2. Les liens entre acteurs : entre coopération et conflits.....	16
3. Les effets de l'écosystème : la nécessaire circulation des publics pour accéder à leurs droits.....	20
PARTIE 3. Les pratiques professionnelles de l'accès aux droits au sein des Maisons des Solidarités.....	22
1. Une division du travail entre intermédiaires de l'accès aux droits	22
2. Des pratiques professionnelles qui favorisent l'accès aux droits	25
PARTIE 4. Parcours d'accès aux droits des publics : entraves et leviers	31
1. Des parcours d'accès aux droits entravés	32
2. Les facteurs facilitant l'accès aux droits pour les publics	36
Conclusion	40
Remerciements	41
Contributions	41
Bibliographie.....	41

Introduction

Le terme « d'accès aux droits » est relativement récent dans le champ des politiques sociales. Il connaît une reconnaissance juridique grâce à la loi du 29 juillet 1999 relative à la lutte contre les exclusions. Ce texte proclame en effet le devoir de « garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux », et s'inscrit ainsi dans une évolution profonde des politiques sociales, qui cherchent non plus à « reconnaître des droits spécifiques au bénéfice des populations « exclues », mais au contraire de leur permettre de jouir des droits de tous » (Lafore 2014, 27). La notion figure au rang des principes généraux du droit de l'aide et de l'action sociale (Code de l'action sociale et des familles).

Encadré n°1 Extraits du Code de l'action sociale et des familles (CASF, Titre I)

Selon l'article L116-2 du CASF, « l'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire ».

L'article L115-1 du CASF ajoute : « La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.

Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

La volonté du législateur de promouvoir l'égalité des droits et dans ce cadre l'accès aux droits s'explique notamment par le constat d'un taux massif et généralisé de non-recours concernant l'ensemble des droits sociaux. A un niveau européen, ce taux varie entre 20 et 40% au sein des pays de l'OCDE (Hernanz et al. 2004).

Face à ce constat, la notion « d'accès aux droits » est mise à l'agenda politique. En France, le discours politique se concentre sur la « lutte contre le non-recours », présentée comme le pendant « positif » de la lutte contre la fraude sociale et comme la politique opérationnelle à mener dans le but de garantir un accès aux droits effectifs. Cette mise à l'agenda se traduit par la mise en œuvre de nouvelles politiques publiques, à la fois par l'Etat et par les organismes de sécurité sociales.

En parallèle de ce contexte et cadrage politique, la recherche sur le non-recours en sciences sociales s'est d'abord et principalement structurée sur la description des types de non-recours et de leurs causes. A la suite de ces recherches, les différentes réformes de modernisation des services publics invitent à s'intéresser aux effets d'une pluralité d'acteurs de l'accès aux droits sur les parcours des publics et les pratiques des professionnel-le-s. De même, la sociologie des classes populaires met en évidence l'importance d'analyser les effets des politiques publiques sur les parcours des personnes.

Cette étude s'intéresse donc, non pas à une politique publique en particulier, mais à la réalité de l'accès aux droits à partir du territoire parisien. Il s'agit de restituer finement l'écosystème de l'accès aux droits à Paris, c'est à dire des acteurs et leurs liens, ainsi que les enjeux rencontrés par les professionnel-le-s du territoire, et finalement d'analyser les parcours des publics pour accéder à leurs droits, au prisme des difficultés rencontrées et des leviers possibles.

Pour aborder la question du non-recours et de l'accès aux droits, différentes littératures de sciences sociales sont pertinentes et il s'agit de restituer leurs principaux résultats dans la première partie du

rapport (1). La deuxième partie vise à présenter différents acteurs qui composent l'écosystème de l'accès aux droits à Paris, les liens qu'ils entretiennent et les effets de cet écosystème sur les publics (2). La troisième partie analyse la manière dont les pratiques des professionnel-le-s engagé-e-s dans ce domaine contribuent à agir en faveur de l'accès aux droits (3). Finalement, une dernière partie s'intéresse aux parcours d'accès aux droits depuis la perspective des publics et considère les effets de l'écosystème de l'accès aux droits et des pratiques professionnel-le-s sur ces parcours (4).

Encadré n°2 Méthodologie de l'étude

La présente étude repose sur des matériaux recueillis dans le cadre d'un travail doctoral entre janvier 2025 et septembre 2025, qui sont constitués de **150 heures d'observations** au sein de différents lieux.

La démarche méthodologique retenue consistait à réaliser des observations au sein de structures dont les statuts sont différents (associatif, municipaux, structure France services etc.) mais qui ont comme point commun de proposer un accompagnement à la réalisation de différentes démarches administratives ayant vocation à ouvrir des droits sociaux. Elles sont caractérisées comme portant une action en faveur de l'accès aux droits sociaux. Ces structures sont présentes au sein d'un même territoire et entretiennent donc des relations plus ou moins intenses.

La réalisation de cette étude coïncide avec la mise en œuvre de l'expérimentation « Territoire Zéro non-recours », lancée par l'Etat en 2024 dans 39 territoires en France. Elle vise à mettre en place des solutions innovantes pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux. A Paris, 5 arrondissements sont parties prenantes de cette expérimentation : le 20^{ème} arrondissement, le 19^{ème} arrondissement, le 11^{ème} arrondissement et le 13^{ème} arrondissement. **Les différentes observations et entretiens ont ainsi été réalisées au sein de ces arrondissements**, à l'exception du 10^{ème} arrondissement. Afin de protéger les identités des professionnel-le-s, les arrondissements précis ne sont pas cités lors de la restitution de citations d'entretiens ou de carnets de terrain.

Ce rapport se base premièrement sur des observations de près de 200 entretiens entre des acteurs de l'accès aux droits (professionnel-le-s de l'accès aux droits ou bénévoles) et des publics cherchant à faire valoir leurs droits. Il se base également sur des échanges avec une trentaine de professionnel-le-s de l'accès aux droits (dont 5 entretiens enregistrés), et sur 21 entretiens enregistrés avec des publics qui fréquentent ces structures. En complément, 4 réunions regroupant des professionnel-le-s de terrain l'accès aux droits et 10 réunions liées à l'expérimentation « Territoire Zéro Non-Recours » ont été observées.

Observations	Nombre d'observations	Nombre d'heures d'observation	Nombre d'entretiens d'accès aux droits observés	Nombre de professionnel-le-s rencontré-e-s
MdS	16	64	75	17
PIMMS France Service	8	28	44	5
Centre Social	8	20	35	3
Permanence vos droits en direct MdS x Paris Habitat	3	9	12	1
Permanence CNAV en MdS	2	8	13	1
conseillers numériques (DDCT)	2	14	18	2
Réunion coordination d'accès aux droits	2	5	-	-
Réunion de réseau accès aux droits	2	4	-	-
Total	43	152	197	29
Entretiens	Publics			professionnel-le-s
Total	21			5

Tableau n°1 : Récapitulatif des entretiens et observations réalisées



Les différentes facettes de l'accès aux droits : enseignements de la littérature scientifique

Cette première partie vise à expliciter les principaux apports de la littérature en sciences sociales concernant l'accès aux droits et du non-recours. Elle invite à considérer l'étendue du phénomène et la diversité des approches existantes pour le traiter. La recherche a premièrement identifié les types et les causes du non-recours (1), puis l'environnement politique et organisationnel qui renforcent les difficultés d'accès aux droits (2), avant d'analyser les pratiques des professionnel-le-s et les parcours concrets des publics cherchant à accéder à leurs droits (3).

1. La description des différents types de non-recours et de ses causes

La recherche en sciences sociales sur l'accès aux droits s'est tout d'abord structurée autour de la notion « de non-recours », de sa description et de l'analyse de ses causes.

Selon la littérature en sciences sociales (sociologie, économie, sciences politiques), la notion de « non-recours » renvoie au fait que « des personnes éligibles à des droits, et par extension à toute offre publique (prestations financières, dispositifs, équipements), ne les perçoivent pas ou n'en bénéficient pas » (Mazet 2014, 1). La littérature scientifique francophone commence à s'intéresser spécifiquement à la problématique du non-recours à partir des années 1970. Dans un article pionnier en langue française publié en 1976, le « non-recours » est expliqué par l'existence d'inégalités socio-économiques qui se traduisent par une inégalité dans l'accès aux droits sociaux pour les bénéficiaires de ces droits (Caterice-Lorey 1976).

Au niveau institutionnel, la question du non-recours en France est d'abord portée par la Caisse Nationale des Allocations Familiales, notamment via la Revue Française des Politiques Sociales et Familiales, au sein de laquelle deux auteurs publient en 1996 trois articles, qui proposent des réflexions sur l'appropriation du terme « non-recours » en France (Math 1996b), ainsi qu'une typologie de différents types de non-recours (Van Oorschot et Math 1996), et finalement analysent cet objet comme relevant d'un problème public (Math 1996a). **La mise en visibilité de ce phénomène permet d'alerter sur une difficulté dans la mise en œuvre des politiques sociales et notamment des minima sociaux, dans le contexte de la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion (le RMI) dont les taux de non-recours sont importants.** La CNAF développe alors une typologie du non-recours, qui s'appuie sur les travaux qui distinguent le non-recours primaire, lié à la non-demande de l'allocataire, et le non-recours secondaire, qui est lié à la non-réception d'une prestation sociale, malgré la demande faite par l'allocataire (van Oorschot 1991).

Les travaux de Van Oorschot s'étaient particulièrement intéressés au processus de demande ou de non-demande par l'usager, tandis que la CNAF analyse avec précision les différents types de non-recours secondaires, qui sont liés au traitement de la demande par l'institution. Cette typologie distingue également des marqueurs d'intensité de non-recours (total ou partiel) et de durée du non-recours (permanent *versus* temporaire).

A partir des années 2000, le paysage de la recherche francophone sur le non-recours se renouvelle notamment grâce aux chercheur-euse-s de l'ODENORE qui approfondissent l'étude de différents types de non-recours et ses causes. La typologie développée est non plus uniquement descriptive mais une typologie explicative. **Les quatre types de non-recours identifiés sont le non-recours par**

non-connaissance (l'offre n'est pas connue), par non-demande (l'offre est connue mais n'est pas demandée), par non-proposition (l'offre n'est pas activée par l'agent prestataire), par non-réception (l'offre est demandée mais non reçue). Ils renvoient à des causes explicatives différentes, les deux premiers étant relatifs aux individus et les deux derniers types relevant du fonctionnement des institutions productrices de droits.

Le développement de recherche sur cette thématique met en lumière que le non-recours ne concerne pas uniquement les prestations sociales mais existe vis-à-vis d'une grande variété de de services publics (Warin 2003) et de droits (Broca et Tercero 2024).

Finalement, les recherches sur le non-recours mettent en évidence des transitions d'un type de non-recours à un autre. Par exemple, pour les personnes sans-abris ou sans domicile, le recours au 115, numéro d'urgence qui permet d'avoir accès à un hébergement, est marqué par des formes de non-réception. Ce concept désigne la situation dans laquelle, malgré une sollicitation des services dédiés, une personne ne se voit pas délivrer le droit qu'elle souhaitait obtenir. En effet, face au manque de places disponibles, une part importante de personnes sans-abris qui sollicitent ce numéro ne se voient pas proposer de solution d'hébergement. Elles arrêtent donc d'appeler celui-ci, basculant alors dans une forme de non-recours par non-demande (Lévy 2021).

2. Les conséquences des réformes des services publics sur l'accès aux droits

Au-delà des recherches qui traitent spécifiquement des types et des causes du non-recours, l'environnement de l'accès aux droits est marqué par les effets des réformes des services publics. La littérature en sciences sociales s'intéresse ainsi également aux répercussions de ces réformes sur les difficultés rencontrées par les personnes dans leur parcours d'accès aux droits.

a. Réformes des services publics : fermeture des accueils et dématérialisation

A un niveau national, depuis une cinquantaine d'années, des réformes dites de « modernisation » de l'action publique ont été engagées. Plusieurs travaux en droit, sociologie et sciences politiques analysent ces tentatives de rationalisation des services publics comme étant sous tendues par une logique gestionnaire (Gervais Julie et al. 2021). Or, une telle tendance peut, dans le domaine du social, avoir pour effet induit une plus grande inégalité dans l'accès et l'utilisation de ces services (Siblot 2005).

Les évolutions récentes des services publics se traduisent par la fermeture des guichets d'accueil et la dématérialisation des démarches administratives nécessaires à l'ouverture des droits ou à leur renouvellement. La fermeture des guichets, notamment au sein des organismes de Sécurité sociale, entraîne des répercussions importantes sur les personnes les plus vulnérables. Les recherches de Paul Hobeika sur l'accès à la retraite mettent en évidence les répercussions de la fermeture des guichets d'accueil sans rendez-vous (Hobeika 2024). Ces fermetures touchent prioritairement les publics précaires, étrangers et ceux dont les carrières ont été instables. Or, pour ces publics, ce mouvement entraîne des conséquences très concrètes et conduit à des difficultés à faire valoir ses droits à la retraite. Pour ne donner qu'un seul chiffre, en 2019, un tiers de retraités de plus de 70 ans n'a pas fait valoir l'ensemble de leurs droits à la retraite (Langevin et Martin 2019).

De manière complémentaire, une recherche universitaire sur l'accès au Revenu de Solidarité active met en lumière la manière dont la dématérialisation des guichets et la mise en place de bornes numériques sont couplées à une injonction à l'autonomie. Les publics précaires qui ne peuvent pas se conformer à ces normes d'autonomie se voient *de facto* exclus de l'accès à cette prestation sociale (Deville 2023). Chez les publics en difficulté avec le numérique, la dématérialisation renforce l'incertitude qui entoure les démarches administratives, rendant l'accès à l'information et à des

conseils ajustés à sa situation plus difficile (Borelle et al. 2022; Mesnel 2021). Les recherches qui interrogent spécifiquement la réalisation de démarches administratives en contexte numérique pointent le fait que si l'accès aux droits est conditionné par la maîtrise des outils digitaux, cette compétence n'est pas suffisante pour garantir un accès effectif aux droits. En effet, les difficultés d'accéder à ses droits ne sont pas apparues avec les démarches numériques et ont été documentées par des recherches antérieures à la dématérialisation (Siblot 2006). Ainsi, la capacité à faire valoir ses droits repose avant tout sur le « sens pratique de l'administration » (Dubois et Baudot 2012), qui consiste à effectuer un ensemble de tâches comme « d'identifier le bon interlocuteur, de s'adresser à lui d'une manière qui convient, de se souvenir d'une date limite, de réussir à traduire sa situation dans des catégories administratives, d'identifier le statut des documents, de signaler un éventuel problème, etc. » (Borelle et al. 2022, 114).

Autrement dit, le non-recours est le résultat de dynamiques inégalitaires complexes à saisir qui sont belles et bien susceptibles d'être aggravées par la fermeture des accueils physiques, la réduction des moyens humains et financiers alloués à certains services et la dématérialisation des procédures.

b. Les effets des dynamiques politiques : contrôles et stigmatisation

Aux changements organisationnels décrits ci-dessus, s'ajoutent les orientations politiques qui peuvent affecter l'environnement de l'accès aux droits. Parmi ces orientations, la question du contrôle des administrations sur les bénéficiaires, la segmentation des politiques publiques et la structuration des politiques publiques sont particulièrement documentées.

Dans son ouvrage de référence portant sur les Caisses des Allocations Familiales (CAF), Vincent Dubois explique comment une idéologie s'est construite autour du devoir des administrations publiques de renforcer les contrôles vis-à-vis des bénéficiaires des aides (Dubois 2021). Parmi les résultats mis en avant dans l'ouvrage se trouve le surcontrôle des allocataires les plus précaires, et notamment ceux qui perçoivent le RSA. Selon certains auteurs, le développement de l'utilisation d'algorithmes visant à calculer des scores d'employabilité, ou encore du risque de fraude, engendre un risque de discrimination algorithmique de masse (Xenidis 2025; 2023).

Ensuite, le développement de politiques sociales segmentées, qui pensent l'action publique en termes de dispositifs pour des publics cibles, est identifié par les recherches portant sur le non-recours comme un facteur qui tend à augmenter le non-recours aux droits sociaux (Warin 2017). En effet, les politiques de ciblage créent les conditions d'une disqualification sociale qui conduit certaines personnes à ne pas recourir à leurs droits en raison des coûts psychologiques associés à ce *Welfare Stigmat* (Andrade 2002). Ce mécanisme s'exprime avec une intensité plus ou moins forte selon les types de droits. Par exemple, le taux de non-recours aux Etats-Unis à des prestations qui complètent un salaire faible est inférieur au taux de non-recours à des chèques alimentaires, le premier dispositif étant perçu par les destinataires comme plus légitime, car associé au travail (Bhargava et Manoli 2013).

De plus, la conception même de la politique publique peut être productrice de non-recours. C'est le cas des programmes de résorption d'habitat précaire étudiés par Louis Bourgeois (2021), qui instaurent une forme de « non-recours par interdiction ». En effet, la mise en œuvre du programme repose sur des dispositifs d'accompagnement à l'emploi spécifiques pour les habitant·e·s des bidonvilles et leur interdit en contrepartie de recourir aux dispositifs de droit commun, comme France Travail par exemple (Bourgeois 2021).

Au-delà de dispositifs précis, des secteurs entiers d'action publique peuvent, à certaines étapes du parcours des personnes, encourager le recours aux droits puis le freiner ou encore créer des ruptures de droits. Certaines recherches documentent par exemple les contradictions existantes entre des politiques d'insertion professionnelles qui visent à permettre un accès à l'emploi et aux droits sociaux et des politiques migratoires restrictives et répressives qui conduisent à des ruptures de droits et entraînent des conséquences sur les parcours de vie des individus concernés (Lendaro 2013; Lacoste 2023).

c. Les tentatives de réformes de l'action publique : l'introduction de nouveaux instruments de lutte contre le non-recours

Face au constat de l'hétérogénéité des raisons de non-recours et de son ampleur, les pouvoirs publics ont développé, dans le cadre des plans nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des réformes visant à favoriser l'accès aux droits sociaux et le recours aux aides. Ces politiques sont majoritairement menées à titre d'expérimentation. Elles mettent notamment en avant les échanges de données entre administrations, l'automatisation du versement de certaines aides.

Ces politiques sont mises en place par les organismes de Sécurité sociale. Les Caisses Primaires d'Assurance Maladie ont ainsi mis en place des « Plan locaux pour l'accompagnement du non-recours, des incompréhensions et des ruptures » (Fatoux et al. 2014). Quant aux Caisses d'Allocations Familiales, elles développent des rendez-vous des droits (Castell 2020). Les collectivités territoriales tendent à transformer leur fonctionnement en attribuant notamment des tâches associées à la lutte contre le non-recours aux personnels administratifs des services sociaux présents dans les conseils départementaux (Mazé 2020). Au niveau national, l'Etat a mis en place depuis 2023 une expérimentation via un appel à manifestation d'intérêt auxquels ont répondu 39 territoires qui, pendant 3 ans, doivent développer des solutions innovantes pour lutter contre le non-recours sur leur territoire. Cette expérimentation est intitulée « Territoires zéro non-recours » et regroupe des initiatives variées, ancrées localement. Ces politiques, menées à titre expérimental, font l'objet d'une communication intense de la part des acteurs impliqués, qui vise à montrer l'engagement de l'Etat, des collectivités et des organismes de Sécurité sociale sur la question de l'accès aux droits. **Ces expérimentations conduisent les différents acteurs à se confronter à la question des méthodes d'évaluation et des indicateurs pertinents pour évaluer le contenu et les effets des actions mises en œuvre. Or, cet enjeu est d'autant plus délicat que les actions mises en œuvre sont protéiformes, soumises à des transformations temporelles et ciblent une population en constante redéfinition.**

Ces politiques publiques expérimentales et l'intérêt qu'elles suscitent invitent également à s'intéresser aux dynamiques et dispositifs existants en dehors de ces programmes spécifiques, et aux effets du fonctionnement normal des administrations, sur le non-recours et l'accès aux droits.

Parmi les principaux chantiers envisagés pour améliorer l'accès aux droits, se trouvent l'automatisation du versement de certaines prestations, ainsi que les échanges de données entre administrations publiques afin de détecter les situations de non-recours. A titre d'exemple, la CNAV a mené une action expérimentale basée sur des échanges de données avec d'autres administrations publiques et le ciblage de potentiels publics non recourant à l'ASPA à partir de *data mining* et de modèles statistiques prédictifs. Les conclusions de cette expérimentation, dont le but était moins d'ouvrir des droits que de déterminer l'intérêt de cette approche, sont prometteuses. Premièrement la fiabilité du modèle qui a permis de cibler des personnes dont 70% étaient éligibles à l'ASPA et non-recourantes. Ensuite, l'expérimentation met l'accent sur le fait que les personnes qui sont informées de leur éligibilité souhaitent entamer la démarche de demande. Néanmoins, plus de 60% ne la mènent pas jusqu'au bout. Face à ce résultat, les auteur·ice·s de l'étude soulignent « l'importance de l'accompagnement des caisses à toutes les étapes, [...] la grande difficulté qu'il y a à assurer l'accès de tous à un droit dont les conditions d'attribution restent complexes » et constatent que « ce type d'opération permet d'améliorer significativement l'accès aux droits, mais des mesures plus structurelles (simplification, automaticité...) restent indispensables pour le garantir » (Niyomwungere et Broutin 2021, 87). De manière générale, ces tentatives de réforme soulèvent des enjeux techniques, politiques, organisationnels et éthiques qu'il est difficile de résoudre, et qui participent à faire perdurer un *statu quo* au sein duquel les réformes d'automatisation sont partielles et lentes à advenir (Gravoin et Le Gall 2023).

3. Les protagonistes de l'accès aux droits : les professionnel·le·s et les publics

Finalement, les derniers pans de la littérature utiles pour comprendre les dynamiques liées à l'accès aux droits sont premièrement la sociologie du travail et des professions qui documentent les pratiques des professionnel·le·s et la fabrique concrète des droits. De même, la sociologie qui s'intéresse au vécu des classes populaires éclaire la manière dont leur rapport à l'Etat et aux institutions publiques en général produit des conséquences sur leurs capacités d'accéder à leurs droits.

a. Les professionnel·le·s et les bénévoles de l'accès aux droits

Un certain nombre de recherches scientifiques se sont intéressées aux professionnel·le·s de l'accès aux droits et montrent que la réalisation de démarches administratives qui concourent à l'accès aux droits sont des tâches réalisées par des professionnel·le·s aux statuts variés : secrétaires administratives de mairie, guichetier de la poste, bénévoles d'associations, équipes de développement local, de jeunes en service civique au sein d'administrations et d'organismes de Sécurité sociale, cadres et secrétaires d'accueil de centres sociaux, de centre de santé, de point d'information, de médiation multiservices PIMMS etc. (Siblot 2006). Par ailleurs, au-delà de ces professionnel·le·s, selon le baromètre du numérique du CREDOC en 2021, les personnes se tournent en priorité non pas vers des professionnels du social mais vers des personnes de leur entourage pour obtenir de l'aide dans leurs démarches administratives.

Les conseillers numériques des espaces France services, qui sont des structures implantées sur tout le territoire et dédiées à l'accompagnement numériques aux démarches pour les administrations et opérateurs publics, et les jeunes en service civique qui réalisent un accompagnement aux démarches de premier niveau, à France Travail ou à la CAF par exemple, constituent une nouvelle catégorie de travailleur·euse·s de l'accès aux droits (Besch et Devez 2024). Ces professionnel·le·s se caractérisent par un statut précaire, une faible rémunération, et des contrats courts, pris en charge en partie par l'Etat. Ces conseiller·ère·s numérique n'ont pas de diplôme dans le secteur social, et il est attendu qu'ils et elles réalisent des démarches qualifiées de « premier » niveau, pour des administrations diverses. Certains auteurs soulignent ainsi qu'en tant que dernier·ère·s représentant·e·s accessibles des services publics, ils et elles se retrouvent confrontés à des démarches complexes à effectuer, liées à des dysfonctionnements, sans avoir ni les moyens ni les compétences pour les réaliser (Besch 2022).

Les travailleur·euse·s sociales jouent également un rôle essentiel dans l'accès aux droits. Ils et elles accompagnent les publics dans les ouvertures de droits possibles selon leurs situations. Ces professionnel·le·s sont des intermédiaires essentiels entre les administrations productrices de droits (France Travail, assurance Maladie etc.) et les publics accompagnés. Néanmoins, les recherches montrent que les professionnel·le·s du social peuvent entretenir un rapport ambivalent face au nouvel objectif des politiques publiques qui invitent à développer des actions contre le non-recours. A ce titre, des expérimentations ont montré que les professionnel·le·s du social peuvent mettre à distance ou même refuser les dispositifs proposés en matière de lutte contre le non-recours, tels que les baromètres du non-recours. Une raison avancée par la recherche, pour expliquer la défiance des travailleur·euse·s sociales vis-à-vis des politiques tient au fait qu'elles sont perçues comme une manière de leur assigner davantage de tâches, en raison d'une défaillance globale du système de protection et d'assistance sociale, sans leur donner les moyens de répondre aux besoins des personnes qu'elles accompagnent. Selon Philippe Warin, ces professionnel·le·s considèrent que

« le non-recours est davantage lié à la complexité réglementaire qui conditionne l'accès aux prestations, qu'au manque d'autonomie des personnes. Ils pensent par conséquent que leur rôle n'est pas de compenser ou de réparer un système défaillant, alors que les décideurs ne

peuvent ou peut-être ne veulent pas le transformer. L'action sur le non-recours viendrait alors s'ajouter à un ensemble d'activités qui manquent de stabilité et de visibilité sur le long terme. Ces professionnels expriment d'une certaine façon leur scepticisme devant un nouvel objectif, dont ils partagent les raisons, mais dont ils doutent de la réalisation au vu de l'épuisement du modèle d'action sociale. » (Warin 2019, 144).

L'imprécision des objectifs de cette injonction à « lutter contre le non-recours », associée à un manque de moyens est « ressentie avec d'autant plus d'inquiétude lorsque les agents sont par ailleurs conduits à sélectionner les demandeurs pour répondre à des objectifs (ex. : de « droits ouverts », de « sorties positives de dispositifs », etc.) ou à des contraintes (liées notamment aux limites des ressources à redistribuer) » (ibid, 145).

Finalement, un pan de la recherche, encore en développement, envisage les enjeux d'accès aux droits non plus à partir des différents types de non-recours et de leurs causes, ni depuis la perspective des politiques publiques favorisant le non-recours ou au contraire cherchant à améliorer l'accès aux droits, ni même depuis la perspective des intermédiaires de l'accès aux droits, professionnel-le-s ou bénévoles, mais en essayant de comprendre le point de vue des publics touchés par les difficultés d'accès aux droits, et les parcours de ces publics.

b. Les parcours d'accès aux droits des publics précaires

L'étude des parcours d'accès aux droits des publics a été particulièrement étudiée pour le Revenu de Solidarité Active (RSA). L'approche de Nadia Okbani permet d'identifier les différentes phases qui constituent le "cycle d'ouverture du droit", par lesquelles le destinataire des politiques sociales passe, lorsqu'il cherche à obtenir le RSA. Une fois la décision prise par une personne de recourir au RSA :

*« s'ouvre premièrement une phase **de constitution de la demande**, dont la complexité varie en fonction des obstacles soulignés (situations et prédispositions sociales, compétences). S'ensuit alors **une phase d'attente** de traitement du dossier marquée par des interrogations sur le délai face à l'urgence pour les plus précarisés. Lorsque le demandeur reçoit une notification explicitant un blocage ou la nécessité de joindre des informations complémentaires, mais aussi lorsqu'il estime que le dossier aurait dû être traité, s'enclenche alors plus ou moins rapidement une **phase de tentative de résolution du problème**. Le demandeur essaie de répondre aux sollicitations ou prend contact avec la Caf afin de trouver une solution. En l'absence de résolution s'ouvre alors une **phase de découragement**, marquée par un sentiment d'échec, d'incompréhension et d'incompétence. Cette phase donne alors lieu à un autre cycle de demande ou génère du renoncement temporaire, voire permanent »(Okbani 2024, 75).*

Chercher à saisir le parcours d'accès aux droits des personnes à travers l'exemple du RSA permet de considérer conjointement les facteurs institutionnels et personnels qui jouent un rôle majeur dans le (non) accès aux droits. A ce titre, la thèse de Clara Deville qui porte sur l'accès au RSA en zone rurale met en lumière le décalage entre les modalités de demande et les conditions d'accès au dispositif et les conditions de vie des personnes qui en auraient besoin. Pour ne donner qu'un exemple, la chercheuse montre que pour effectuer leurs demandes, ces personnes qui vivent en zone rurale doivent se rendre à de multiples reprises dans une grande ville qui se trouve à plusieurs dizaines de kilomètres, bien que la plupart n'aient plus de voiture ou ne puissent pas payer l'essence (Deville 2023).

La littérature scientifique permet également de faire ressortir la question des temporalités, qu'elle présente comme un axe nécessaire pour comprendre les dynamiques sociales à l'œuvre dans les processus d'accès et de non-accès aux droits. La prise en compte des dimensions temporelles de l'accès aux droits est centrale, car il semble en effet qu'une partie du non-recours s'ancre durablement dans la vie des personnes (Hannafi et al. 2022). Charles Reveillère et Clara Deville identifient la dimension temporelle comme ressort de la domination exercée par les administrations pourvoyeuses de droits sur les publics précaires. En effet, ces derniers sont tenus de « se conformer à

des « rythmes » hétérogènes, faits d'accélération et de ralentissements » (Deville et Reveillere 2023, 5). Les accélérations correspondent notamment aux délais restreints de recours à la suite de décisions de l'administration, tandis que les ralentissements correspondent aux périodes d'attente prolongée et subies, sans certitude quant à la fin de l'attente, ou à l'issue de la demande. Cette attente est notamment liée aux temps d'instruction des aides, souvent opaques pour le demandeur. Les recherches ont notamment documenté ces situations dans le cas des programmes de rénovation urbaine par exemple (Reveillere 2022), mais le même phénomène peut exister dans le domaine de l'aide et de l'action sociales.

Finalement, les rapports des classes populaires vis-à-vis de l'Etat sont marqués par une tension entre le besoin d'accéder aux ressources redistribuées, notamment via les politiques sociales, et la volonté de se soustraire à la logique de contrôle de l'administration (Siblot et al. 2015). Ces recherches montrent également que la figure d'agent de guichet est celle qui représente pour les classes populaires, l'administration et par extension l'Etat. Les relations qui se nouent au guichet constituent un ensemble de contraintes mais également de ressources pour les personnes qui les fréquentent. Cela peut en partie expliquer pourquoi leur disparition tend à accroître la violence que peut exercer le fonctionnement administratif sur les individus et l'émergence du thème de la « maltraitance institutionnelle » dans le débat public » (ATD Quart Monde 2024).

2

L'écosystème parisien de l'accès aux droits

A Paris, l'accès aux droits est marqué par une multiplicité d'acteurs. Ces derniers relèvent de politiques sectorielles différentes et de ce fait ont des statuts, des ancrages institutionnels et des histoires variées.

Dans cette étude, les structures et dispositifs qui assurent une aide à la réalisation de démarches administratives sont appelés « intermédiaires d'accès aux droits ». Cette qualification permet de regrouper différents acteurs aux statuts et rattachements institutionnels variés mais qui, apportent une aide comparable. Les organismes de Sécurité sociale, ainsi que les préfectures ne sont pas considérés comme des intermédiaires d'accès aux droits dans la mesure où ces organismes sont producteurs de droits. Les services municipaux sont également producteurs de droits, notamment ce qui concerne les aides facultatives de la Ville de Paris qui sont des aides régies par le règlement municipal d'action sociale, appelé Règlement Municipal des Prestations d'Aide Social Facultative et dont les dossiers sont instruits par les services prestations des Maisons des Solidarités. Néanmoins, les services d'accueil ainsi que les services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités peuvent être considérés comme des « intermédiaires d'accès aux droits » en ce qu'ils jouent un rôle d'accompagnement et d'aide à la réalisation de démarches administratives, pour lesquels ils ne sont pas dans un rôle de production.

1. Des acteurs multiples aux statuts différents : les intermédiaires de l'accès aux droits

Parmi les acteurs centraux qui constituent l'écosystème de l'accès au droit se trouvent les mairies d'arrondissement et les structures municipales. En effet, la mairie est une institution identifiable vers laquelle de nombreux habitant·e·s se tournent pour obtenir des informations ou de l'aide. Elle peut constituer une réelle « porte d'entrée » vers l'accès aux droits, comme en témoignent les nombreuses personnes qui se présentent à l'accueil des mairies d'arrondissements avec des demandes variées. Ensuite, l'action municipale se décline en une série d'autres institutions qui agissent en faveur des droits sociaux, notamment les Maisons des Solidarités (MdS), présentes au sein de chaque arrondissement. Ces structures, dont l'organisation est propre à la ville de Paris, accompagnent les habitant·e·s de l'arrondissement pour divers besoins. Elles disposent de la compétence sociale départementale (Paris étant une ville et un département) et offrent un accompagnement social généraliste. Elles regroupent également certains services qui sont habituellement proposés par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) : accompagnement à l'accès aux droits, des services de soutien à domicile ou de loisir pour les publics seniors et/ou handicapé. Les services sociaux sont composés d'assistant·e·s de service social, de conseiller·ère·s en économie sociale et familiale (CESF) et de secrétaires médico-sociales (SMS), tandis que les services d'accès aux droits sont composés de secrétaires médico-sociales et de personnel·le·s administratif·ve·s. L'accompagnement des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) est géré par des structures distinctes, les Espaces Parisiens pour l'Insertion (EPI). Il en est de même pour l'accompagnement des personnes sans-abris et sans domicile géré par les Permanences Sociales d'Accueil (PSA).

Les Maisons des Solidarités sont en cours de réorganisation avec la mise en œuvre progressive d'un nouveau « parcours » au sein des services de la structure pour les personnes accueillies et accompagnées. Ces changements organisationnels ne sont pas propres à Paris et les services départementaux connaissent des réorganisations successives et l'introduction de

nouvelles missions au titre de la lutte contre le non-recours aux droits sociaux (Mazé 2020). En effet, depuis 2021, des services d'accès aux droits ont été créés au sein de certaines Maisons des Solidarités. Ils sont chargés d'accompagner les premières demandes de prestations de la Ville de Paris, mais également de réaliser des bilans des droits. Ces bilans visent à détecter des situations de non-recours aux aides de la Ville de Paris, c'est-à-dire les aides facultatives du règlement municipal, et des situations de non-recours aux aides légales, c'est-à-dire les aides de l'Etat et des organismes de Sécurité sociale. Parmi leurs missions se trouvent également « l'accompagnement renforcé » pour la réalisation de démarches administratives nécessaires à l'ouverture de droits auprès des organismes de Sécurité sociale. Les démarches concernées sont la demande de complémentaire santé solidaire (CSS) auprès de l'assurance maladie, et la demande de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) auprès de la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV).

Plusieurs dispositifs centraux dans l'écosystème d'accès aux droits découlent de programmes mis en place par l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (l'ANCT). Au titre de l'inclusion numérique, l'ANCT déploie depuis 2019 le programme « France services » qui labélise des structures assurant une médiation pour que les publics éloignés du numérique aient néanmoins accès aux services et opérateurs publics. Ce rapport s'appuie notamment sur des observations réalisées au sein d'une association parisienne, labélisée France services, qui dispose de 5 sites. Cette labélisation s'accompagne d'un cahier des charges à respecter pour les structures qui en bénéficient. Elles doivent proposer une aide à la réalisation de démarches pour 12 opérateurs publics (Direction Générale des Finances Publiques, France Travail, l'URSSAF, les organismes de sécurité sociale etc.). Elles disposent en échange d'un accès à une plateforme appelé « Administration + » leur permettant de contacter les administrations concernées en cas de blocage. Le dispositif des « adultes relais », créés en 1999 dans le cadre de la Politique de la Ville est financé via la même agence et destiné à favoriser l'insertion professionnelle d'habitant.e.s de quartiers populaires. Ces adultes relais s'avèrent jouer un rôle important dans l'aide aux démarches administratives.

Au-delà des associations liées à la Politique de la Ville ou à la labélisation « France services », d'autres acteurs de l'accès aux droits ont un statut associatif et prennent la forme d'associations spécialisées sur la retraite, comme l'Union Nationale des Personnes Agées et Retraitées (UNRPA) ou sur le droit des étranger-ère-s et de l'asile comme la CIMADE.

Les organismes de Sécurité sociale jouent également un rôle central dans l'écosystème de l'accès aux droits. Ils correspondent aux différentes branches de la protection sociale : famille, maladie, retraite, chômage. Ces acteurs mettent également en place des réorganisations qui tendent à diminuer leur capacité d'accueil physique des publics. En effet, dans un des arrondissements dans lequel l'étude a été réalisée, il n'y a plus d'agence de la Caisse des Allocations Familiales depuis 2018 et les publics sont invités à se rendre dans les agences des arrondissements voisins. De la même manière, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) ne peut être contactée que via un compte personnel sur internet ou par téléphone. L'accueil de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) conserve une agence présente dans l'arrondissement mais le dispositif d'accueil agit comme un filtre vis-à-vis des publics, qui sont invités à s'adresser à une borne internet située à l'extérieur pour récupérer les documents dont ils et elles ont besoin.

La Caisse Nationale d'Allocation Familiale joue un rôle important sur la thématique de l'accès aux droits à travers le conventionnement de structures que sont les centres sociaux et socio-culturels et les Espaces de Vie Sociale (EVS), qui prennent également la forme juridique d'associations. Ces structures ont un fort ancrage local et sont fréquentées par les familles et les personnes en difficultés avec les administrations. C'est notamment pendant des permanences d'écrivain.e-s publics que l'aide aux démarches administratives est réalisée par des bénévoles. Cette aide se déroule aussi de manière plus informelle en marge d'autres activités qui ont lieu dans les centres sociaux (cours de français, cours d'informatique, permanence emploi etc.)

La loi de 1998 sur l'accès au droit et à la justice a permis la création de Point d'Accès au Droit et de Maison de la Justice et du Droits, qui sont des acteurs importants de l'accès aux droits. A Paris, il existe un Point d'Accès au Droit (PAD) par arrondissement. Ils sont gérés par une association qui

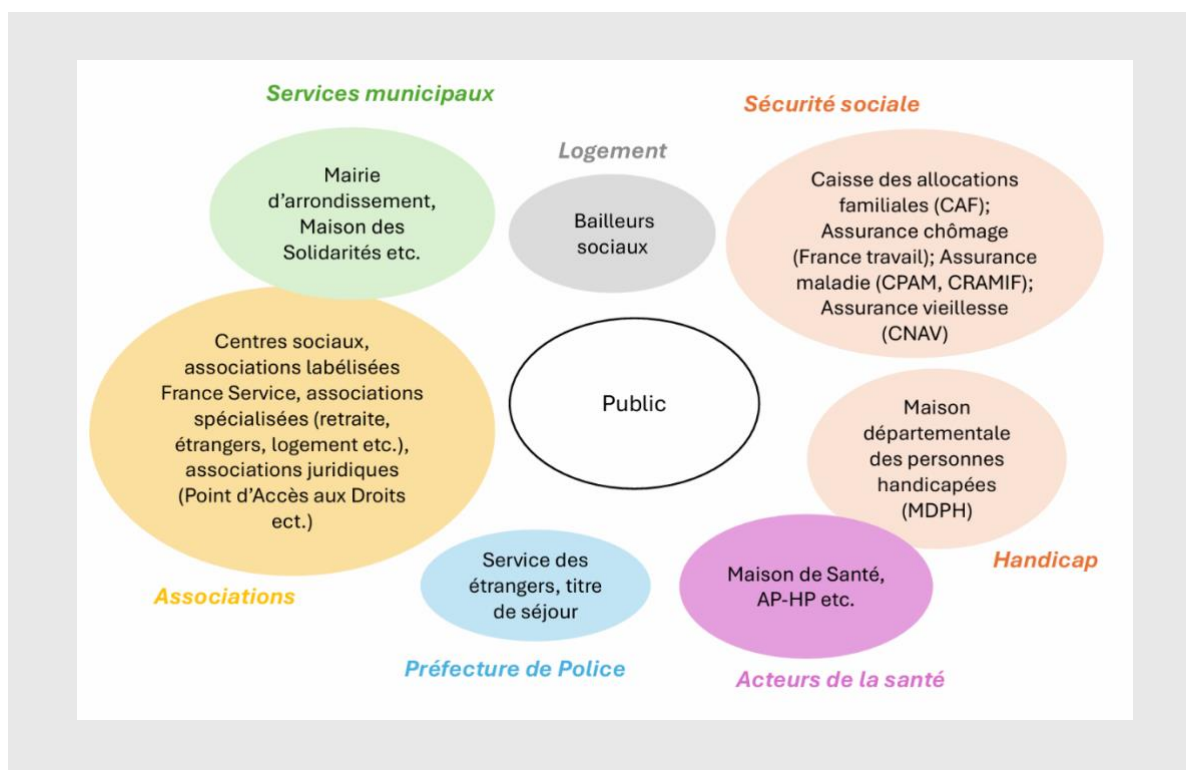
propose des permanences de juristes spécialisés dans différents types de droits : droit du travail, droit de la famille, droit des étrangers, droit des entreprises etc. Ces associations effectuent également des saisines auprès de représentant-e-s du défenseur des droits pour les situations concernant les dysfonctionnements des administrations.

Un autre acteur de l'accès aux droits qui ressort de l'étude est la Préfecture de Paris, qui délivre les titres de séjour. Cette institution apparaît comme inaccessible dans la mesure où il n'est pas possible de s'y rendre sans avoir rendez-vous, les démarches sont réalisables uniquement sur internet et les rendez-vous très difficiles à obtenir, de même qu'une réponse téléphonique. Les publics sont alors confrontés à des ruptures de droits entraînées par l'impossibilité de prendre rendez-vous sur internet, d'entrer en contact avec la préfecture ou encore par les délais de traitement de l'administration¹. Les personnes sont alors souvent orientées vers des acteurs juridiques de l'accès aux droits, comme les Points d'Accès aux Droits ou les Maisons de la Justice et du Droit.

Les lieux d'observation sélectionnés pour mener à bien l'étude entraînent nécessairement un prisme particulier à partir duquel l'écosystème de l'accès aux droits est considéré. En effet, l'entrée via les Maisons des Solidarités, qui ne prennent pas en charge les personnes sans-abris et sans domicile conduit à représenter un écosystème d'accès au droit centré autour de lieux fréquentés par des habitant-e-s en situation de difficultés pour réaliser leurs démarches administratives, mais qui disposent d'un logement stable à Paris. Pour une partie importante d'entre elles, ces personnes habitent à Paris depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies. Une majorité des personnes rencontrées réside au sein du parc social. Elles se trouvent à des moments de transition entre activité et inactivité, soit parce qu'elles ont atteint l'âge de la retraite, soit parce qu'elles ne peuvent plus travailler pour des raisons de santé, ou encore parce qu'elles occupent des emplois précaires (intérim, CDD). L'écosystème représenté dans le schéma ci-dessous est donc réalisé au prisme des vécus de ces personnes et ne présentent pas l'ensemble des acteurs de l'accès aux droits sur le territoire parisien. Par exemple, les lieux de distributions alimentaires, les accueils de jours ou encore les permanences dédiées à des personnes migrantes récemment arrivées à Paris et pour la plupart sans-abris ne sont pas représentées.

Encadré n°3 Schéma de l'écosystème de l'accès aux droits pour les publics

¹ Ministère de l'Intérieur et des Outre-Mer – « Le parcours d'intégration des réfugiés » [Elipa 2](#) : « L'essentiel sur ELIPA 2 », p. 24 « 56 % des primo-arrivants ont connu une période de rupture de droits entre 2019 et 2022 Bien qu'ayant tous obtenu un titre de séjour en 2018, près d'un quart des primo-arrivants déclare avoir traversé une période sans papier attestant son séjour entre 2019 et 2022. De plus, 32 % déclarent n'avoir disposé que d'un document provisoire durant cette période et en avoir subi des conséquences (coupure d'allocations, impact dans la sphère professionnelle ou sur la recherche de logement...).



2. Les liens entre acteurs : entre coopération et conflits

Les différents acteurs qui composent l'écosystème de l'accès aux droits sont relativement interdépendants les uns des autres et mettent ainsi en place des coopérations nécessaires. Néanmoins, les contraintes auxquelles ils sont soumis peuvent conduire à l'émergence de tensions qui se répercutent sur les publics.

a. Des coopérations formalisées entre les acteurs de l'accès aux droits

La coopération entre les différentes structures de l'accès aux droits existe à travers des liens formalisés. Premièrement, les collaborations entre différentes structures qui dépendent de la Ville de Paris sont nombreuses. Par exemple, les conseiller·ère·s numériques des mairies d'arrondissement assurent des permanences dans les structures d'accompagnement des bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) de la Ville, les Espaces Parisiens pour l'Insertion (EPI). De même, il existe de multiples collaborations entre associations. Dans certains arrondissements, les médiateur·ice·s sociales des associations PIMMS Médiation assurent des permanences dans des centres socio-culturels, tout comme le font les associations spécialisées en droit des étrangers et dans l'accompagnement à la réalisation des demandes de retraite.

Ensuite, les structures municipales et associatives coopèrent également. Les associations spécialisées en droit des étrangers assurent des permanences dans certaines Maisons des Solidarités, quand les associations liées à la retraite et à la défense des droits des personnes âgées et retraitées assurent des permanences au sein de certaines mairies d'arrondissement. Certains dispositifs comme celui des bus « Marie Mobile » regroupent des médiateurs associatifs de structures labélisées France services et des agent·e·s des MdS. Les conseiller·ère·s numériques des mairies d'arrondissement se rendent également dans des Centres sociaux et socioculturels, qui sont en partie financés par la Ville de Paris, mais aussi par la Caisse des Allocations Familiales (CAF).

Il semble que ces partenariats entre associations et structures municipales soient fortement dépendants du contexte politique et institutionnel local, et qu'ils soient donc variables selon les arrondissements, créant des voies d'accès différentes des publics aux mêmes types d'aides. Par exemple, dans un arrondissement où une permanence en droit des personnes étrangères est présente dans la MdS, une personne qui se présente à l'accueil et qui explique avoir besoin d'une aide pour renouveler son titre de séjour sera directement inscrite par l'accueil de la MdS à la permanence. Dans les arrondissements où ce n'est pas le cas, la personne pourra être réorientée vers une association spécialisée en droit des étrangers, ce qui augmente les démarches qu'elle aura à réaliser par elle-même (se renseigner sur les horaires de cette association, appeler pour prendre rendez-vous, se rendre dans un lieu qu'elle ne connaît pas nécessairement).

Certaines coopérations sont renforcées lorsque les structures partagent les mêmes locaux. Cela est le cas du Point d'Accès au Droit (PAD) et de l'association labélisée France services dans l'un des arrondissements étudiés. Les orientations sont alors facilitées par la proximité géographique et par la connaissance des pratiques professionnelles de l'autre structure.

Les collaborations entre structures répondent à des besoins identifiés par les professionnel-le-s qui cherchent à orienter les publics lorsque leur structure n'est pas en mesure de répondre à la demande. Par exemple, dans un centre social, émerge une forte demande du public d'être accompagné dans les démarches visant à ouvrir les droits associés à la retraite. La directrice, rencontrée dans le cadre de cette étude, se met alors en lien avec les associations présentes sur le territoire et spécialisées sur ce sujet. Elle réussit à mettre en place une permanence de l'association au sein du centre social à raison d'une fois par mois. Cela permet notamment d'orienter des personnes qui se présentent à la permanence d'écrivain.es publiques du centre social en demande d'une aide dans la réalisation de démarches auprès de la CNAV et des organismes de retraites complémentaires. En effet, ces démarches sont complexes et les écrivain.es publics bénévoles ne disposent pas de l'expertise suffisante.

b. Des tensions possibles entre les acteurs par manque de collaborations

Malgré ces liens, les relations entre les différentes structures de l'écosystème de l'accès aux droits peuvent s'avérer difficiles, à différents titres. Les observations réalisées sur le terrain font ressortir les difficultés suivantes : le manque de coopération entre les structures, le manque de dialogue entre les institutions, les capacités d'accompagnement des acteurs et la perception des orientations réalisées entre les structures. Il existe également une difficulté pour les acteurs de terrains à identifier les types et les sujets d'accompagnement proposés par les différentes structures du territoire.

Premièrement, ces difficultés peuvent avoir trait à un manque de coopération entre structures. Cet enjeu concerne notamment les liens entre les organismes de Sécurité sociale, vis-à-vis des autres acteurs, municipaux et associatifs. En effet, les associations déplorent le manque d'accès à des professionnel-le-s des administrations, principalement des caisses de Sécurité sociale. Les associations et les centres sociaux sont en demande vis-à-vis des organismes de Sécurité sociale et municipaux de « *mettre en place des vraies permanences, où sont accueillis les gens qui fréquentent la structure et pas uniquement des personnes de la file active des institutions* ».

L'entreprise à but d'emploi exprime le besoin d'avoir des permanences de proximité de la CAF ; pas uniquement pour les personnes déjà dans les files actives, avoir des accès directs à des experts des organismes de Sécurité sociale qui puissent répondre aux questions car les bénévoles et médiateurs ne sont pas experts et les sujets abordés sont très larges [...] La contrainte des RDV administratifs peut vite devenir quelque chose d'insoutenable, surtout pour les familles monoparentales, si elles ont des enfants et qu'elles ont deux ou trois rendez-vous/mois ça devient compliqué donc il y a l'enjeu des modes de garde. [...] Pour la salariée du Centre social, « *le problème avec la MdS c'est les dossiers bloqués et l'impossibilité d'avoir un référent unique, un interlocuteur à qui parler de ces dossiers pour les faire avancer. Justement l'idée n'est pas de parler à 4/5 AS*

mais d'avoir une personne de référence pour les dossiers bloqués. Si on n'a pas d'interlocuteur privilégié, on est comme les gens, on tourne en rond »

Note de terrain, réunion du réseau accès aux droits animé par l'équipe de développement local

Les associations insistent également sur le manque de dialogue entre institutions, qui provoque des ruptures de droits, notamment quand les personnes sont dans des périodes de vie qui les conduisent à effectuer des transitions d'une caisse de Sécurité sociale vers une autre. Ainsi, le cas de l'absence de coopération entre France Travail et l'Assurance Vieillesse (CNAV) revient régulièrement comme un motif de rupture de droits qui entraîne des situations particulièrement problématiques. Un médiateur social de l'association labélisée France services explique que pour pallier le manque de liens entre la CNAV et les organismes de retraites complémentaires, il a déjà été au téléphone simultanément avec les deux organismes afin de « les obliger à se parler pour leur montrer que chacun demande un papier à l'autre ».

Ce manque de liens entraîne une autre difficulté qui est celle qui concerne les orientations jugées problématiques ou non légitimes. Parfois il s'agit de la méthode d'orientation qui est remise en question, comme explique une salariée d'un espace de vie sociale qui déplore un manque de liens dans les orientations entre les travailleur·euse·s sociales et les associations.

La salariée de l'Espace de Vie Sociale explique qu'il « est aussi important d'avoir des interlocuteurs avec qui discuter et construire [de la confiance] et de la considération. Ça n'est pas la même chose d'avoir quelqu'un qui nous appelle et nous explique qu'il oriente une personne pour faire des scans que juste recevoir des personnes qui ont été orientées pour des scans comme ça, ça n'est pas le même rapport. [...] Nous ces orientations sans aucuns liens ça nous met dans des situations tendues, ça nous met en difficulté. Dans l'idéal, on aurait une personne au sein de la Maison des Solidarités pour faire la liaison [...] les assistantes sociales réorientent beaucoup vers nous, on se doute que c'est aussi parce qu'elles sont en difficulté ».

Note de terrain, réunion du réseau accès aux droits animé par l'équipe de développement local, le 31/01/2025

De la même manière, les orientations des associations vers les MdS et les services sociaux sont parfois incomprises et jugées illégitimes. Ainsi, un agent d'accueil d'une maison des solidarités exprime son énervement face à une personne orientée par une médiatrice sociale d'une association intervenant dans le quartier. Il trouve que la fiche de liaison ne remplit pas la fonction que celle-ci devrait avoir et notamment que la demande formulée « Pouvez-vous recevoir Madame dans le cadre de sa recherche de logement », ne constitue pas un motif permettant d'être reçu par un travailleur social. De même, les orientations de personnes par les accueils des MdS vers des assistant.es sociales pour ce motif peuvent également créer des tensions. Par exemple, une assistante sociale d'accueil exprime sa colère à la suite de l'orientation d'une personne pour un motif de logement alors qu'elle estime « ne pas être formée pour cela », d'autant plus que celle-ci est logée « chez un bailleur social ». **En effet, parmi les différents sujets de crispation, les orientations pour des motifs relatifs au logement cristallisent les tensions entre différents services de la MdS (accueil et service social) ou entre différentes structures (associations et MdS). Cela s'explique par les contraintes structurelles qui pèsent sur professionnel-le-s les vis-à-vis de cette problématique.** En effet, beaucoup de personnes qui appartiennent aux classes populaires parisiennes rencontrent des difficultés liées à leur logement : suroccupation, insalubrité, logement inadapté à des problématiques de santé, conflit avec le bailleur social etc. (Dietrich-Ragon 2010). Ceux-ci se tournent alors vers les administrations et les associations afin d'obtenir une aide pour réaliser des démarches visant à améliorer leur situation. Néanmoins, face à une situation de demande de logement social à Paris qui excède largement l'offre, ainsi que la saturation des structures d'hébergement d'urgence, les possibilités d'intervention pour les assistant.es sociales sont limitées.

Ces tensions proviennent de professionnel-le-s mis en difficultés par des situations et des sollicitations pour lesquels ils et elles n'ont pas de solutions à apporter ou encore ne sont pas en

mesure d'accompagner. C'est le cas des assistant.es sociales pour les problématiques de logement, mais également des conseillers France services lorsqu'ils reçoivent des personnes qui sont orientées à l'association par des travailleurs sociaux. Ils estiment alors que les problématiques apportées par les personnes ne relèvent pas d'une médiation numérique mais d'un accompagnement social et que celle-ci ne devraient pas leur être orientées.

Les orientations qui cristallisent des tensions ne concernent pas uniquement les orientations entre structures mais existent au sein même d'une structure, entre différents services. C'est notamment le cas au sein des MdS pour les orientations des services sociaux vers les services d'accès aux droits. Certain.e.s agent.e.s rencontré.e.s dans le cadre de cette étude estiment que ces orientations ne sont pas légitimes dans la mesure où une personne qui bénéficie d'un accompagnement social devrait être accompagnée dans l'ouverture de ses droits par l'assistant.e.s social.

Les réformes intervenues dans les préfectures restreignent l'accueil des publics et détériorent les coopérations entre acteurs. Ainsi, l'impossibilité d'entrer en contact, à la fois pour les usager-ère-s et pour les autres administrations atteint un paroxysme en ce qui concerne les services des étrangers de la préfecture de Paris qui gèrent la délivrance et le renouvellement des titres de séjour. Les conseiller-ère-s numérique des mairies d'arrondissements la Ville de Paris sont ainsi très sollicité.e-s pour des démarches ayant trait aux renouvellement des titres de séjour, car elles s'effectuent uniquement via le site internet de l'Administration Numérique des Étrangers en France (ANEF). Néanmoins, face au fonctionnement de la préfecture, les mairies d'arrondissements se repositionnent en décidant de ne plus proposer une aide aux démarches de renouvellement de titre de séjour sur l'ANEF. Cette décision fait suite aux constats de dysfonctionnements du site auxquels s'additionne l'impossibilité d'obtenir des interlocuteur-ice-s à la préfecture pour régler les situations individuelles. Les conseiller-ère-s expliquent que cela crée des nouvelles difficultés pour les publics qui avaient l'habitude de solliciter cet intermédiaire pour effectuer leurs démarches de renouvellement de titre de séjour, et qui sont à présent orientés vers d'autres intermédiaires, souvent saturés.

Le conseiller numérique oriente vers le kiosque numérique pour la préfecture, ou vers une association militante pour la défense du droit des étrangers pour des demandes de régularisation et de renouvellements de titre de séjour. Il m'explique que parfois « les personnes pensent qu'on peut les aider pour déposer un premier titre de séjour ». Il explique qu'ils [les conseillers numériques] peuvent aller sur « tous les sites » mais ne peuvent pas entamer des démarches, que c'est assez difficile car la notion de conseiller numérique est floue, que parfois il sent que cela dépasse le numérique et il est mal à l'aise. Par exemple, sur la question des renouvellements de titres de séjour sur l'ANEF, il dit qu'avant, quand ils le faisaient c'était compliqué parce que les démarches sont longues, parce qu'il n'y a pas de droit à l'erreur avec la préfecture et parce que si on se trompe, une personne va se retrouver dans une situation de précarité pendant des mois. C'est la même chose pour les impôts, ils ne peuvent pas réaliser de déclarations d'impôts.

Observation, conseiller numérique, 7 mai 2025

L'extrait d'observation illustre la manière dont l'absence de coopération de la préfecture avec les mairies d'arrondissement entraîne l'arrêt de la réalisation des démarches de renouvellement de titres de séjour sur l'ANEF par les conseiller-ère-s numériques, malgré une importante demande de la part des publics.

Face à ces constats qui sont partagés et anciens, des projets pour renforcer les liens et les coopérations entre acteurs de l'accès aux droits existent (Warin 2019). Au niveau national, l'expérimentation « Territoire Zéro Non-Recours » comporte un axe qui vise à renforcer la collaboration entre les professionnel-le-s de l'accès aux droits afin d'éviter les ruptures de droits. Au sein de l'expérimentation parisienne, cela se traduit notamment par la mise en place de permanences de la caisse d'assurance vieillesse au sein des Maisons des Solidarités. Les travailleur-eus-es sociaux-ales peuvent inscrire des personnes accompagnées pour lesquels les dossiers sont bloqués à ces permanences. Nombre d'entre eux, se trouvent dans des situations de grande précarité liées à l'impossibilité de faire valoir leurs droits à la retraite. De la même manière, l'assurance maladie met en place un système de « rendez-vous encadrés » qui permet une orientation directe par les

professionnel-le-s des MdS vers des agent-e-s de l'assurance maladie, ainsi qu'un espace numérique « partenaire » qui permet la transmission sécurisée de documents, et l'ouverture rapide de droits à la complémentaire santé solidaire notamment. Au niveau local, des coordinations d'accès aux droits se créent également, pour favoriser les échanges entre les différentes structures de l'écosystème.

3. Les effets de l'écosystème : la nécessaire circulation des publics pour accéder à leurs droits

Pour accéder à l'ensemble de leurs droits, qui ont trait à des administrations différentes et qui requiert des démarches variées, les publics sont contraints de fréquenter plusieurs intermédiaires de l'accès aux droits. En effet, ces différentes structures orientent les publics les unes vers les autres. Ces orientations sont le résultat d'une division dans le type de droits et le type de démarches pour lesquelles les structures proposent un accompagnement.

Dans l'optique de favoriser l'accès aux droits, certaines structures effectuent une partie des démarches liées à une administration. Ainsi, dans le cadre de leur mission de lutte contre le non-recours, les services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités effectuent un accompagnement renforcé pour la demande d'Allocation de Solidarités pour les Personnes Âgées (ASPA) auprès de la CNAV. Néanmoins, ces services n'effectuent pas d'accompagnement pour les démarches administratives liées à la demande de retraite, pour lesquelles les personnes sont orientées vers les associations labellisées France services ou vers des associations spécialisées. Ces mécanismes se retrouvent également pour les conseiller-ère-s numériques de la mairie d'arrondissement, qui peuvent se connecter sur les sites de toutes les administrations mais n'effectuent pas certaines démarches administratives. Par exemple, s'il leur est possible de se connecter sur le site impots.gouv.fr, ils et elles ne sont pas autorisées à aider les publics pour réaliser leurs déclarations d'impôts en ligne.

L'aide pour certaines démarches constitue des ressources particulièrement rares dans des arrondissements parisiens qui ont pourtant une population précaire. Il en est ainsi des structures qui offrent une aide pour les démarches liées à la retraite, au logement et au renouvellement des titres de séjour. Le manque d'intermédiaires utiles à des démarches pourtant considérés comme prioritaires par et pour les publics sont multiples comme en témoigne l'extrait d'observation qui suit.

Un monsieur se présente à l'accueil de la MdS et dit qu'il vient à l'avance pour préparer son départ à la retraite et qu'il veut voir une assistante sociale pour l'aider à faire le dossier. L'agent d'accueil dit que les assistantes sociales « *ne s'occupent jamais de la retraite, pour calculer les trimestres et tous, les assistantes sociales ne font pas ça* ». Le monsieur semble déçu et demande alors comment il va faire. L'agent d'accueil lui répond qu'il va l'orienter vers une association qui « *est bien, ils sont très sérieux et ils aident les gens à compléter leurs dossiers de retraite* ». Il l'oriente vers la permanence de l'Union Nationale Retraités et Personnes Agées (UNRPA) dans [un autre arrondissement], parce « *qu'il y a une permanence à la mairie d'arrondissement, mais c'est long, les délais sont d'un mois* ». Il lui dit de les appeler, que ce sont des bénévoles, ils sont très sérieux.

Extrait d'observation le 20/05/2025, accueil d'une MdS

Cet extrait met en lumière l'effet d'une demande importante d'aide aux démarches administratives concernant les dossiers de retraite et une offre restreinte. Cela entraîne des délais d'attente importants pour les permanences d'associations au sein des mairies d'arrondissement. L'extrait met également en évidence la nécessité pour les publics de se déplacer sur l'ensemble du territoire parisien pour accéder aux ressources administratives disponibles. Par exemple, les associations PIMMS médiations, qui sont labélisées France services, sont fréquentées par les personnes qui habitent à proximité, mais également par des parisien-ne-s d'autres arrondissements, parfois éloignés. Cette fréquentation importante s'explique premièrement par l'offre d'une aide poussée pour les

démarches de renouvellement des titres de séjour et pour les démarches visant à réduire les ruptures de droits des publics en cours de renouvellement (notamment à travers la demande de récépissé intercalaire via un formulaire de la préfecture de Paris). L'effet de réputation de la structure, connue pour la compétence des médiateur·ice·s qui y travaillent peut également jouer un rôle dans cette fréquentation élevée.

Cet important besoin d'aide pour certaines démarches se traduit par des délais d'attente importants (plusieurs semaines) pour s'inscrire aux permanences sur rendez-vous ; et par une mobilité géographique des publics qui circulent entre arrondissements pour accéder aux intermédiaires d'accès aux droits. Cette forte demande conduit également à la saturation des dispositifs sans rendez-vous, comme les espaces France services ou les permanences d'écrivains publics.

En effet, au sein de l'association labellisée France services étudiée, une file d'attente se forme dès 8h30 avec plus d'une dizaine de personnes présente dès l'ouverture chaque jour. Cette file d'attente perdure au cours de la journée. Cela pose la question de l'accessibilité, dans la mesure où les personnes doivent parfois attendre plus d'une heure debout, la salle d'attente étant pleine. Or, beaucoup sont âgées ou en situation de handicap, si bien que la carte mobilité inclusion (CMI) prioritaire, qui permet normalement d'éviter les files d'attente, ne constitue pas un motif qui permet de ne pas faire la queue, car une partie importante des personnes qui attendent en sont titulaires. Il existe donc des méthodes de régulation informelle, mise en place par les personnes présentes au sein de la file d'attente qui permet aux personnes jugées les plus vulnérables par les autres personnes de passer en premiers.

Si cette association s'avère un lieu ressource pour les personnes qui cherchent à faire valoir leurs droits à la retraite ou à renouveler leur titre de séjour, cette association n'effectue pas toutes les démarches et réoriente également certaines personnes, notamment vers les permanences d'écrivains publics. Ces permanences sont principalement effectuées par des bénévoles et ont lieu dans des espaces divers : centres socio-culturels, mairies d'arrondissement, Maison des Solidarités etc. Le caractère bénévole de ces intermédiaires de l'accès aux droits produit nécessairement une disparité importante dans l'aide apportée. Néanmoins, cela offre la possibilité d'une aide complémentaire dans des démarches administratives variées pour lesquelles les publics précaires rencontrent des difficultés à trouver de l'aide dans les structures municipales ou les structures associatives labellisées France services. Parmi ces démarches se trouvent entre autres : la rédaction de courriers ou d'attestations sur l'honneur à destination des administrations, les démarches de contestation d'amendes, le remplissage de formulaires spécifiques (formulaire pour la Maison Départementale des Personnes Handicapées, formulaire DALO). Une partie importante des démarches concernent les problématiques de logement, qui touchent particulièrement les habitant·e·s parisien·ne·s des classes populaires. Ces démarches sont par exemple la rédaction de courriers auprès des bailleurs, saisir les instances de médiation avec des fournisseurs d'énergie, ou encore écrire une lettre au maire pour plaider sa cause dans le but d'obtenir un logement social. Ces permanences pouvant avoir lieu en soirée, elles permettent aussi aux personnes qui travaillent la journée de les solliciter. Une partie du public les fréquente donc vis à vis de démarches ayant trait au travail et demandent une aide pour l'obtention de formation etc.

3

Les pratiques professionnelles de l'accès aux droits au sein des Maisons des Solidarités

Cette partie se centre sur les professionnel·le·s des Maisons des Solidarités et en particulier les agent·e·s d'accès aux droits, tout en situant leur travail au sein de l'écosystème décrit dans la première partie, qui est composé de différents types de « travailleur·euse·s de l'accès aux droits » (agent·e·s municipaux de services d'accès aux droits, des écrivain.es publics bénévoles, des médiateurs sociaux d'association, ou encore des conseiller·ère·s numériques).

Ces professionnel·le·s des services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités ont des trajectoires professionnelles différentes. Une part importante d'entre eux a travaillé dans différents services du Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris, dont sont issues les Maisons des Solidarités, ce qui leur apporte une bonne connaissance des aides présentes au sein du règlement des prestations d'aides sociales facultatives. Si ces professionnel·le·s peuvent avoir des statuts différents leur travail au sein des services d'accès aux droits se situe à la jonction d'un travail administratif et social. Ils et elles reçoivent des personnes qui veulent effectuer des demandes d'aides facultatives auprès de la Ville de Paris, ou alors certaines aides légales, notamment l'Allocation de Solidarité pour Personne Agée (ASPA) et la Complémentaire Santé Solidaire (CSS).

1. Une division du travail entre intermédiaires de l'accès aux droits

Les observations menées au sein des services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités font apparaître une division du travail entre différents intermédiaires de l'accès aux droits qui appartiennent à des structures différentes. Un des effets de cette division du travail est la nécessaire circulation des publics entre les différentes structures du territoire.

a. Des publics contraints de circuler entre différentes structures

Au sein des services d'accès aux droits des MdS, les demandes des personnes reçues par les agents concernent majoritairement des demandes d'aides facultatives du règlement d'action sociale municipal. Les agent·e·s, pour une grande partie d'entre eux, sont très familiers de ces aides, car une partie non négligeable d'entre eux a travaillé dans des services (qui n'existent plus sous cette forme aujourd'hui) qui étaient dédiés à la demande et à l'instruction de ces aides. De plus, ces professionnelles bénéficient d'une formation obligatoire sur les prestations sociales facultatives de la Ville de Paris. Afin de prétendre à ces aides, les publics doivent notamment fournir des justificatifs de ressources. Or, pour produire ces documents, les agent·e·s d'accès aux droits les réorientent vers d'autres structures du territoire, notamment l'association France services de l'arrondissement. C'est la situation de l'extrait d'observation qui suit, dans lequel une personne est orientée par un agent d'accès aux droits vers l'association France services, pour que celle-ci l'aide à récupérer ses attestations de paiement de retraite sur le site info.retraite, pour dans un second temps, déposer à la MdS une demande d'aide à l'énergie.

Le monsieur explique qu'il a une facture de 560 euros, qu'il ne peut pas payer. Il donne des papiers du PIMMS surlignés. L'agent regarde sur PIAF et lui explique qu'il y a besoin de papiers qu'il n'a pas ramenés, c'est-à-dire l'attestation de retraite pour lui et sa femme et leurs retraites complémentaires, au deux.

Le monsieur est excédé, il dit qu'il ne comprend rien, qu'il est déjà allé au PIMMS ce matin et qu'ils lui ont seulement donné ce papier (son attestation de retraite à lui). Il dit qu'il vient tous les deux jours à la MdS et qu'il en a marre. Le problème, dit l'agent, c'est que le FSL « *c'est la seule aide, quand il n'y a pas tous les papiers, ils suppriment tout sans vous prévenir* ».

Le monsieur demande s'il doit retourner là où il était ce matin, l'agent dit que oui, inscrit « *retraite complémentaire et principale, pour Monsieur et Madame* » sur le papier, et dit qu'il est désolé. Il demande alors au Monsieur s'il a ses codes pour accéder au site de la retraite [pour lui sortir ses attestations directement] mais le monsieur dit qu'il n'a rien, que ce matin quand il était au PIMMS il a appelé sa fille pour qu'elle l'aide, que sa fille sait, parce qu'elle est née ici. [...] Il demande s'il doit revenir ici [à la MdS], il dit qu'il en a marre de tourner.

Extrait d'observation, service d'accès aux droits (MdS), 19 février 2025

Cet extrait d'observation témoigne des difficultés pour les publics que ces orientations entre structures peuvent créer. De leur fait, les publics qui cherchent à faire valoir leurs droits effectuent de nombreux aller-retours entre les administrations comme c'est le cas de la personne qui doit réaliser deux aller-retours au sein de la MdS et du PIMMS afin de déposer la demande d'aide à l'énergie. L'extrait met également en lumière l'hésitation de l'agent à tenter de se connecter à son compte info.retraite.fr afin de récupérer lui-même les attestations de paiement qui sont nécessaires pour compléter la demande d'aide. Finalement, constatant que la personne ne dispose pas des informations nécessaires (identifiant, mot de passe), il préfère l'orienter vers une association qu'il estime plus à même de réaliser ce travail.

b. Des professionnel-le-s qui réalisent un travail au contours incertains

Le travail de l'accès aux droits se caractérise par des limites floues. En effet, comme la partie précédente le montre, ce travail est fait d'une multitude de tâches, qui s'articulent jusqu'à des ouvertures ou renouvellement effectifs de droits. La fermeture des guichets d'accueil ou la diminution de la réception du public des services publics en général et des organismes de Sécurité sociale en particulier rend plus difficile l'identification et l'attribution de ces tâches aux différents acteurs. En effet, auparavant, chacune des administrations avaient la charge de la gestion des tâches liées à l'ouverture des droits qu'elle délivre ; la dématérialisation et la réorganisation des organismes de Sécurité sociale semble remettre en question ces lignes de partage. A titre d'exemple, les personnes qui avaient besoin d'un relevé de carrière auprès de la CNAV se présentaient au guichet pour obtenir ce document. Aujourd'hui, elles peuvent soit réaliser la démarche par elles-mêmes sur le site en ligne, et si elles n'en sont pas capables, elles se tournent vers d'autres intermédiaires, la CNAV n'ayant plus de guichet et déléguant aux structures France services la gestion de ce type de demande.

Au titre de la lutte contre le non-recours, d'autres administrations, notamment les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), dont les MdS sont la déclinaison parisienne, réalisent des accompagnements pour des démarches d'ouverture d'aide qui ne relèvent pas de leur administration. Par exemple, selon le référentiel d'accès aux droits des Maisons des Solidarités à Paris, les agents d'accès aux droits réalisent les premières demandes d'APL, afin que les personnes puissent ensuite faire valoir leurs droits aux aides facultatives de la Ville de Paris. L'extension de ce domaine de compétences entraîne pour les agent-e-s une difficulté à établir des limites claires sur le périmètre de leur travail.

[Une agente d'accès aux droits] explique qu'elle a fait une demande d'Aides Personnalisées au Logement pour une personne, en utilisant le formulaire papier car le monsieur n'avait pas de

compte CAF. Elle a fait la demande pour ensuite faire la demande de Paris logement mais la CAF a demandé des papiers manquants 3 fois de suite à la personne donc la demande de Paris logement va être supprimée car le délai de deux mois pour fournir l'accord ou le refus des ALP de la part de la CAF a été dépassé. Je lui demande si c'est habituel de faire des demandes auprès de la CAF comme ça, elle me répond que oui, selon le référentiel ils sont censés faire les premières demandes d'APL mais qu'ensuite les personnes viennent dès qu'elles ont un problème avec leur compte et que ça normalement ils ne font pas. Elle regrette qu'il n'y ait pas de CAF ouverte [dans l'arrondissement], qu'il faille aller dans [un autre arrondissement].

Notes d'Observation, service d'accès aux droits, MdS, 1^{er} avril 2025

Les professionnel-le-s d'accès aux droits des Maisons des Solidarités rencontrés craignent de devoir pallier les fermetures des guichets d'accueil des autres administrations, notamment des organismes de Sécurité sociale, mais également des centres des finances publiques.

c. Des professionnel-le-s qui disposent de marges de manœuvres

Les agent-e-s disposent ainsi de marges de manœuvre qui dépendent de différents facteurs, comme le temps disponible, la vulnérabilité perçue chez le public ou encore l'expérience acquises au sein d'expériences professionnelles passées. Parmi les tâches soumises à ces marges de manœuvre qui ont une influence sur l'accès aux droits, figurent par exemple celles qui consistent à se connecter sur les espaces personnels des personnes reçues. Ainsi, comme l'explique cette agente d'accès aux droits en MdS, elle décide parfois de se connecter elle-même pour récupérer les documents justificatifs, via les téléphones des usagers, ou encore leur installer l'application de la CAF.

« Après, on va dire exceptionnellement quand ils ont déjà l'application, ou souvent je leur installe l'application sur le téléphone, quand c'est des personnes qui peuvent gérer, qu'ils ont déjà des iPhones, qu'ils savent, et certains ont déjà l'application, mais on leur fait... Comme ça, ça leur facilite, parce que des fois, les rendez-vous avec l'Espace Numérique d'Accès aux Droits², c'est dans longtemps. Donc, par exemple, il y a des conditions quand on dépose un Paris Logement, il faut avoir [un justificatif qui mentionne] l'accord ou le refus de la CAF, donc on essaie d'y aller plus vite. C'est vraiment certains agents, ce n'est pas tout le monde. Et tout dépend s'il y a du monde, si la salle d'acte est pleine, parce que ça sort un petit peu... Puisque c'est un travail qu'on va faire, donc on a déjà commencé un petit peu... Si moi, j'ai une dame avec des bébés et tout, je sais que ça va être dur pour elle d'aller à la CAF. [...] C'est selon les situations ».

Extrait d'entretien avec une agente d'accès aux droits, MdS

Les motivations avancées par les agent-e-s qui décident d'endosser ces tâches qui dépassent leurs périmètres stricts sont d'éviter aux publics des allers-retours dans les autres administrations ou dans les associations d'aide aux démarches. Ces marges de manœuvre résultent de la variabilité du temps et des tâches nécessaires pour effectuer une démarche. En effet, ces démarches peuvent être réalisées relativement rapidement, pour des publics qui disposent des informations nécessaires (identifiants, mots de passe), quand pour d'autres, cela peut s'avérer chronophage et complexe. C'est le cas notamment quand les personnes n'ont pas de compte en ligne sur les administrations (et qu'il faut donc les contacter par téléphone) ou alors qu'elles ne disposent pas des informations nécessaires dont les agents ont besoin pour se connecter, par exemple ne savent pas si elles ont une adresse e-mail, ne connaissent pas leurs identifiants, n'ont pas de smartphone lié aux comptes des administrations. Ce sont ces publics qui sont massivement orientés vers l'association labellisée France Service et qui fréquentent ce lieu pour ces démarches. Le profil de ces personnes est celui de personnes âgées de plus de 60 ans, qui sont à la retraite ou ne travaillent pas à cause d'un handicap, d'une maladie, souvent d'origine professionnelle. Elles sont majoritairement locataires au sein du parc social de la ville de Paris, ont occupés des emplois peu qualifiés dans le secteur du

² L'ENAD, est un espace au sein des MdS qui comprend un ordinateur soit en libre-service soit avec une personne (bénévole, agent-e, service civique) qui aident les personnes à réaliser leurs démarches en ligne.

bâtiment, du nettoyage, de l'aide à domicile ou encore de la logistique. Elles sont très majoritairement étrangères et vivent en France depuis plusieurs décennies tout en disposant d'un faible niveau d'étude. Par conséquent, l'association dispose d'un certain savoir-faire vis-à-vis de ce type de public. Les médiateur·ice·s sont habituées à réaliser des tâches qui comme la création d'une adresse e-mail, d'un compte en ligne, ou au contraire à réaliser des démarches uniquement via des formulaires papiers et des contacts téléphoniques afin que les administrations privilégient ces canaux pour joindre les personnes.

De même, pour la rédaction de courriers, ou d'attestations sur l'honneur, qui sont des pièces parfois nécessaires pour faire avancer des démarches, les agent·e·s d'accès aux droits peuvent réorienter les personnes. Par exemple, une personne se présente à la MdS car elle a une suspension dans le versement de l'Allocation Spécifique de Solidarité aux Personnes Agées (ASPA), l'agent d'accès aux droits appelle le standard de CNAV avec lui pour comprendre le problème. L'agent de la CNAV explique que le monsieur doit déclarer son changement d'adresse, et que comme celui-ci est bénéficiaire de l'ASPA, cette déclaration ne peut se faire que par courrier papier, et non via le site en ligne de l'Assurance Vieillesse. Le monsieur demande alors si l'agent d'accès aux droits peut l'aider pour cette démarche, mais celui-ci lui dit « qu'ils ne font pas les lettres ici » et qu'il faut qu'il retourne à l'association dans laquelle une bénévole l'aide à faire ses démarches. Les réorientations vers des structures associatives sont probablement dues à la pression induite par l'attente qui existe au sein des Maisons des Solidarités.

Afin de limiter ces allers-retours entre différentes structures pour la réalisation d'une seule démarche, ce qui la rend très coûteuse en temps pour les publics, certaines MdS mettent en place des Espaces Numériques d'Accès aux Droits (ENAD), pour permettre la réalisation des démarches qui consistent à récupérer des documents sur place. Ainsi, une responsable du service d'accueil en MdS, explique que faute d'agent dédié, c'est elle qui aide les gens à l'ENAD, *« parce qu'ils courent dans différentes administrations pour récupérer les documents alors que ce n'est pas si compliqué, si on le fait avec eux une fois, s'ils gardent leur mot de passe, parfois ils réalisent et ils disent : « ah oui, ma fille pourrait m'aider pour ça » »*.

2. Des pratiques professionnelles qui favorisent l'accès aux droits

a. Traduire, expliquer, transmettre l'information : un travail peu visible mais central pour rendre l'accès aux droits effectif

Malgré les différences dans les tâches effectuées et une division du travail administratif entre les structures, tous et toutes les professionnel·le·s effectuent des tâches qui consistent à traduire et à expliquer les processus administratifs aux publics. Au cœur de leur travail se trouve également la traduction des demandes des publics pour les faire correspondre à des catégories administratives.

Dans les maisons des Solidarités, une pratique observée couramment chez les agent·e·s d'accès aux droits, sont les ajouts manuels qu'ils apportent aux listes de pièces justificatives demandées. Selon la situation de la personne, et la prestation demandée, ils et elles surlignent les pièces justificatives à apporter, ou alors ajoutent manuellement des pièces justificatives qui ne figurent pas sur les documents génériques, mais sont pourtant nécessaires en raison de la situation de la personne. Par exemple, un agent d'accès aux droits ajoute manuellement à la liste de pièces justificatives « Plan d'apurement dette bailleur » et « Attestation de départ du foyer de son fils » ou encore les années précises des trois derniers avis d'impositions, afin que les personnes ne fassent pas d'erreur sur les avis à apporter.

Les agent-e-s d'accès aux droits des MdS traduisent les documents apportés par les publics en pièces justificatives pour l'administration. Cela passe par une traduction matérielle qui consiste par exemple à prendre en photo un espace en ligne sur un site de fournisseur pour l'imprimer et l'ajouter au logiciel. Cette opération consiste à produire un document acceptable par les services prestation qui instruisent les demandes d'aide dans les MdS, à partir des supports dont dispose les publics. C'est ce type d'opération de traduction matérielle qui est décrite dans l'extrait d'observation qui suit, dans lequel une personne vient déposer une demande de Fond de Solidarité Énergie – Curative.

La dame a les documents demandés sauf la lettre de relance, elle demande si le rejet bancaire, qui apparaît sur son relevé bancaire sur l'application de sa banque fonctionne, car elle va partir à l'étranger et elle voulait faire la demande avant. L'agente lui dit que le FSL doit être déposé complet sinon il va être supprimé et la personne devra recommencer la demande depuis le début. L'agente va se renseigner auprès du service prestation, qui dit que la photo de l'application. La dame essaye de faire une capture d'écran mais c'est impossible sur l'application de la banque, donc l'agente prend une photo de son écran de téléphone et imprime la photo comme pièce justificative pour la joindre au dossier.

Observation, 16 avril 2025, service d'accès aux droits, MdS

Les agent-e-s d'accès aux droits cherchent à rendre explicites les processus administratifs aux publics et à leur expliquer. Cette action vise à mettre les personnes en situations d'effectuer par elle-même, lorsque c'est possible, les démarches nécessaires à l'ouverture de leurs droits.

La dame entre, l'agente la connaît, lui demande si elle se plaît au nouvel endroit où elle est (l'EHPAD). La dame ne semble pas exactement tout comprendre mais dit que oui. L'agente lui demande si elle va dans les bibliothèques faire des activités. Dans le motif d'orientation sur le logiciel ISIS, l'agent d'accueil avait inscrit le nom de l'agente d'accès au droit pour lui indiquer de recevoir elle-même la personne et de ne pas la faire recevoir par une autre personne. La dame est déjà venue une première fois pour la démarche du Pass Navigo, entre temps elle est allée acheter le bon type de carte Navigo. L'agente lui explique la procédure : « s'il manque un document vous recevrez un courrier, sinon, vous recevez un courrier qui dit que c'est accepté et il faudra aller à la RATP avec le courrier et la carte NAM pour la charger »

[...] Une fois la dame sortie du bureau, l'agente dit qu'elle va essayer de suivre le courrier, qu'elle espère vraiment que la dame ne va pas avoir un courrier « Pièces Jointes manquantes » parce qu'elle ne sait pas si elle comprendrait le motif du courrier et les tâches à effectuer pour poursuivre la demande.

Observation 1^{er} avril 2025, service d'accès aux droits MdS

Favoriser l'accès aux droits des personnes reçues peut également consister à jouer avec les règles fixées par l'institution et à user de sa connaissance des processus administratifs dans l'intérêt des publics. Par exemple, plusieurs agent-e-s ne respectent pas la consigne qui consiste à déposer les demandes d'aides facultatives sur le logiciel même s'il manque des pièces justificatives. La raison exprimée est qu'une fois le dossier déposé, la personne dispose de deux mois pour apporter les pièces justificatives, délai qui parfois s'avère trop court, et donc la demande d'aide est supprimée et doit être recommencée depuis le début. La pratique de certain-e-s agent-e-s consiste donc à ne pas déposer de demande d'aide lors du premier entretien mais à redonner un rendez-vous à la personne, une fois le premier entretien terminé, pour que celle-ci puisse apporter les pièces justificatives nécessaires, et que la demande d'aide soit déposée complète à ce moment-là. Une autre stratégie consiste à apporter une aide dans la réalisation des tâches que les personnes doivent effectuer auprès d'autres administrations pour obtenir les documents justificatifs nécessaire à l'instruction de la demande, comme l'explique l'agente d'accès aux droits dans l'extrait d'entretien qui suit.

« Parce qu'on a vraiment deux mois pour qu'ils [les personnes qui ont déposé une aide] répondent [et fournissent les pièces demandées], puisque les services instructeurs, ils vont leur demander automatiquement une pièce qui est l'accord ou le refus de la CAF. Donc, en fait, pour

moi, ça doit être un travail complet, l'accès au droit. Si les usagers déposent le Paris logement, par exemple, et tout de suite, dans la foulée, on fait la demande pour l'APL, c'est un suivi pour éviter des dossiers supprimés au bout de deux mois. Parce que c'est facile de déposer, mais le but, c'est vraiment d'aboutir à la fin de la demande. Par exemple, on a une personne âgée qui vient, on voit, elle est venue plusieurs fois, ses dossiers, tout ce qu'on lui fait à chaque fois. Donc, à chaque fois, elle revient à l'accès au droit, parce que l'accès au droit, c'est toujours pour les « premières demandes ». Donc, on voit [sur le logiciel], Paris Solidarité, « supprimée, supprimée ». Tous les ans, elle vient déposer, mais ça supprime. On cherche un petit peu pourquoi, et en fait c'est parce qu'elle est dans l'incapacité de ramener ses retraites. Ils sont exigeants le service [prestation], ils demandent vraiment les retraites les trois derniers mois. Donc, là, il faut lui créer un compte info-retraite, il faut sortir [les attestations], donc, on les envoie à l'ENAD pour vraiment être accompagnés, ou sinon dans un autre service qui sont très compétents, France services. Ils leur sortent tous les documents. On le faisait à un moment donné, sur info retraite, on sortait les documents, ça facilitait les choses [...] et maintenant ça dépend, si j'ai une personne qui me dit « je ne peux pas marcher » je ne vais pas l'envoyer à France services, du coup on peut le faire. [...]. »

Extrait d'entretien avec une agente d'accès aux droits, MdS

Cette même agente, lorsqu'elle oriente vers France services, accompagne cette orientation d'une feuille avec les horaires de l'association et la ligne de bus qui va de la MdS à l'association ainsi que l'arrêt auquel il faut descendre, facilitant ainsi le chemin concret des usagers vers les droits.

Encadré n°4 Photo d'un flyer France services annoté par une agente

France services
Pimms Médiation Paris 18°
Nord-Est
3bis rue Jacques Kablé
01 40 38 64 65

France services Paris 20°
Saint-Blaise
La Poste
37 rue Mouraud
01 58 52 18 04

France services
Pimms Médiation Paris 20°
Est
18 rue Ramus
01 44 64 00 62

France services multi-sites
France services multisites
Pimms Médiation Paris
181 avenue Daumesnil
Se reporter au planning
des permanences.

Bus France services
France services
Mairie Mobile de Paris
07 86 22 42 91
Se reporter au planning
des permanences.

Mes prochains rendez-vous :

Date : _____
Avec : _____
Pour : _____
Adresse : _____

Date : _____
Avec : _____
Pour : _____
Adresse : _____

Horaires: 9h30-13h00
14h00-17h30

Fermé le mercredi et le vendredi après-midi

Bus 26 (Direction Nation) ARRÊT Ramus

Cet ensemble de tâches ne sont pas nécessairement visibles à l'échelle de l'administration, mais sont pourtant nécessaires pour favoriser un accès aux droits effectif des publics.

Ces pratiques facilitent également le travail des autres services au sein des MdS. En effet, les agent·e·s d'accès aux droits qui reçoivent les publics renseignent dans le logiciel d'instruction des aides, sous la forme de commentaires libres, les spécificités des situations de vie des publics (par exemple un enfant ayant récemment quitté le domicile, ou ayant trouvé un emploi etc.). Cette pratique permet entre autres aux services prestations qui instruisent les demandes de comprendre la présence ou l'absence de certaines pièces justificatives. Ces informations recueillies durant la

réception des publics sont jugées essentielles par certain-e-s agent-e-s d'accès aux droits qui souhaitent donc continuer à instruire les dossiers des personnes reçues par leurs soins. Ils et elles mettent en avant une meilleure efficacité de ce fonctionnement, ainsi qu'un bénéfice à continuer d'instruire des dossiers afin de conserver cette compétence technique et de ne pas recevoir du public en continu.

Aujourd'hui, le service d'accès aux droits, commence son nouveau fonctionnement, c'est-à-dire « déposer sans instruire » : même s'il y a des documents justificatifs manquants, ça n'est plus le service qui sera en charge de les ajouter, ils disent aux personnes de les mettre dans la boîte aux lettres. Des agent-e-s demandent comment faire s'il y a des précisions à apporter, sur la situation ou sur les pièces manquantes (par exemple si les enfants ont quitté le domicile etc.). Ils se disent entre eux qu'ils mettront des post-it quand ils numériseront les documents dans le logiciel de numérisation. Une agente dit aussi que si c'est urgent, elle instruira la demande si elle est complète, qu'elle ne va pas « s'amuser à juste déposer sans instruire, par exemple si la personne a son électricité coupée ».

Notes d'observation le 2 juin 2024, service d'accès aux droits, Maison des Solidarités

Il semble en effet que la transmission d'informations entre la situation de la personne et les pièces justificatives apportées dans le dossier de demande d'aide soit remise en question par les nouvelles pratiques demandées aux services d'accès aux droits, qui consistent à uniquement déposer les dossiers sans les instruire. Ces tâches qui visent à faire le lien entre les situations des public et les tâches liées à l'instruction des aides et donc à la production des droits sont difficiles à intégrer dans l'organisation du travail des professionnel-le-s en MdS. En effet, l'organisation nouvellement mise en place dans certains arrondissements, consiste pour les agent-e-s d'accès aux droits à déposer les demandes d'aide pendant le rendez-vous de réception et sans les instruire. Cela est jugée comme un frein à cette circulation de l'information entre le potentiel bénéficiaire de l'aide et l'agent-e en charge de l'instruction d'une prestation.

b. Créer de la confiance pour détecter des situations de non-recours

En plus de ces pratiques des professionnel-le-s de l'accès aux droits qui visent à traduire les exigences des administrations en des démarches concrètes à effectuer pour les publics, l'accès aux droits se construit également à travers des pratiques professionnel-le-s qui créent de la confiance entre les administrations et les personnes en situation de vulnérabilité. Le but de ces pratiques étant de repérer des situations de non-recours aux droits et de les prendre en charge.

Parmi ces pratiques créatrices de confiance se trouve la possibilité d'avoir un interlocuteur unique pour une démarche. Cela passe entre autres pour le ou la professionnel-le-s par le fait de donner son numéro de téléphone professionnel pour que la personne puisse les joindre en cas de difficulté ou encore par le fait de donner son nom pour que la personne puisse demander à l'accueil de revoir le ou la même agent-e. Cela peut aussi passer par une transparence du professionnel-le-s sur ses jours de présence.

L'agente rassure la personne qu'elle reçoit et lui dit qu'elle peut revenir avec les papiers, pour qu'elles vérifient ensemble si les papiers sont les bons qu'elle ne fait pas ça avec tout le monde mais que là ça a dû être difficile, comme elle était hébergée par le 115. Elle lui donne les jours où elle sera là et lui dit qu'elle peut revenir lundi prochain.

Observation services d'accès aux droits, MdS, le 26/05/2025

Ces pratiques, loin d'être anecdotiques, s'avèrent cruciales pour les publics en difficulté vis-à-vis de la réalisation de leurs démarches administratives et dont le niveau de confiance envers les administrations est faible. En effet, ces personnes accordent une grande importance au fait de pouvoir être reçus par une personne qu'ils ont déjà rencontrées et qui connaît leur dossier. Cela leur permet de se prémunir des erreurs qui pourraient être faites par un-e agent-e qui ne connaîtrait pas les spécificités de leur dossier et également de s'épargner de devoir réexpliquer les problématiques rencontrées. En effet, ce travail d'appropriation par les professionnel-le-s, de la situation spécifique

dans laquelle se trouve une personne peut s'avérer particulièrement long et complexe, notamment pour les situations compliquées et lorsque les publics rencontrent des difficultés à comprendre les fonctionnements administratifs et à les restituer. Ces hypothèses se voient confirmées lors des observations réalisées pendant les permanences conjointes de la MdS et d'un bailleur social en pied d'immeuble. En effet, lors de cette action d'allers-vers, des personnes ne fréquentant plus la MdS depuis plusieurs années expriment leur refus de se rendre à la MdS, sauf si l'agente de la Maison des Solidarités qui les recevaient pendant la permanence leur assurait que le rendez-vous serait avec elle.

Le repérage de situations de non-recours est réalisé par ces professionnel-le-s majoritairement via un entretien informel sur la situation de la personne reçue pour une demande précise. Des questions comme « est-ce que vous avez une mutuelle » permettent d'identifier un potentiel droit à la complémentaire santé solidaire, ou encore « combien vous payez de loyer ? » pour un potentiel droit à la prestation pour l'aide au paiement du loyer. L'extrait d'entretien qui suit illustre le fait que lutter contre le non-recours passe également par le fait d'informer les publics sur l'existence de certaines aides, pour que ceux-ci et celles-ci se tournent vers la MdS dans le cas où ils seraient dans des difficultés financières importantes.

Une dame se présente à l'accueil avec un courrier du service des prestations, elle a déjà donné les papiers manquants. Elle a aussi une facture EDF, l'agente d'accueil vérifie sur PIAF, elle lui dit qu'elle n'a jamais demandé EDF, la dame confirme et dit « oui même si je ne mange pas, mais je paye l'électricité et les factures ». L'agente lui dit « si un jour vous avez des difficultés pour régler vous pouvez avoir une aide ici »

Notes d'observation le 20 mai 2025, accueil MdS

Ces pratiques jouent un rôle particulièrement important pour l'accès effectif aux droits des publics précaires et vulnérables. En effet, il semble que le non-recours résulte autant du manque de confiance et de la difficulté à aller-vers les administrations que de la difficulté à réaliser les différentes étapes nécessaires à l'ouverture d'un droit. Par exemple, parmi les personnes reçues dans les services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités, de nombreuses personnes se trouvent en situation de non-recours vis-à-vis de certains droits, non pas parce qu'elles ne connaissent pas la MdS, mais parce qu'elles n'ont pas réussi à aller au bout d'une première demande d'aide. Le logiciel métier permet de constater que ces personnes ont bien déposé des demandes d'aides, et peuvent avoir certaines aides ouvertes, mais qu'elles n'ont pas été en mesure de fournir les documents manquants pour l'ouverture d'autres prestations auxquelles elles sont pourtant éligibles.

c. Composer avec les évolutions de l'action publique

Cette partie se concentre sur les actions mises en place au sein des Maisons des Solidarités, dans le but de limiter les pratiques professionnelles qui peuvent participer aux non-recours. Les acteurs qui mettent en œuvre l'action publique de lutte contre le non-recours identifient « l'évolution des pratiques professionnelles » comme un levier. En effet, celles-ci sont en partie responsables de certains types non-recours. Par exemple, le non-recours par « non-orientation » d'une personne vers un service compétent ou encore par « non-proposition » d'une aide à laquelle elle est pourtant éligible.

Au sein des services d'accès aux droits des Maisons des Solidarités, un des instruments mis en place dans le cadre de cet objectif de lutte contre le non-recours est le « bilan des droits ». Ce bilan concerne toute personne qui n'est pas connue par la MdS et doit permettre de mettre en lumière les situations de non-recours à tous les types de droits, aussi bien les aides légales de l'Etat que celles délivrées par la Ville. Les effets de ce bilan semblent modérés dans la mesure où une partie importante de public reçu est déjà connu et ne se voit donc pas proposer ce bilan. Ainsi, pour ces publics déjà connus, c'est-à-dire qui ont demandé ou perçu au moins une fois une aide de la Ville de Paris, l'identification de situations de non-recours se fait plutôt à travers une conversation qui se base sur l'expertise des agent-e-s. Ce processus semble permettre de repérer les situations de non-recours aux aides facultatives, mais ne permet pas toujours de saisir les situations de non-recours aux aides

légales. Par exemple, tous les agent-e-s ne posent pas systématiquement de question relative à l'ouverture de droits à l'ASPA pour les personnes qui leur disent avoir une retraite inférieure à 1000 euros. En ce qui concerne les outils, peu d'agent-e-s utilisent le formulaire du bilan des droits prévus à cet effet, car il y a déjà plusieurs logiciels à gérer en même temps. Pour la plupart des cas, les fiches bilan des droits sont complétées par les agent-e-s à la suite du rendez-vous, à partir des informations recueillies pendant celui-ci, et la fiche n'est pas remise aux personnes à l'issue du rendez-vous, comme cela était initialement prévu lors du développement de l'outil. Le document apparaît comme trop complexe et administratif pour les publics et les orientations vers d'autres structures sont d'avantage orales ou alors effectuées à l'aide de petits flyers comportant des informations précises sur les structures vers lesquelles les personnes sont orientées (adresse, horaire, ligne de bus etc.). Lors de la réalisation de bilan des droits, certain-e-s agent-e-s utilisent le simulateur mes.droits.sociaux.gouv.fr ou encore directement le simulateur de la CAF pour repérer les situations de potentiels non-recours aux droits sociaux.

L'action publique en matière d'accès aux droits menée par la direction des Solidarités de la Ville de Paris se traduit par la mise en place d'un nouveau « parcours » pour les publics accueillis et accompagnés par les Maisons des Solidarités. Ce parcours est en effet pensé pour limiter les situations de non-recours et permettre de proposer un bilan approfondi des droits aux personnes inconnues. Il prévoit également la fin progressive de la réception de ces publics par les services prestations. En effet, l'organisation auparavant en vigueur permettait une réception des publics souhaitant déposer des demandes de renouvellement pour des aides facultatives. Désormais, dans plusieurs Maisons des Solidarités, les services des prestations assurent des permanences uniquement réservées aux renouvellements considérés comme complexes, ou alors assurent une disponibilité/permanence téléphonique pour les agent-e-s de l'accueil qui se trouvent confrontés aux questions des usagers et usagères souhaitant renouveler leurs prestations sociales. Cette organisation peut générer des incompréhensions pour les publics qui ne parviennent pas à savoir quels sont les justificatifs nécessaires pour les renouvellements, notamment lors de changements de situation, comme cela est illustré par l'extrait d'observation suivant.

Une dame se présente à l'accueil pour un renouvellement d'une prestation facultative, l'agent d'accueil lui dit que la réception est possible uniquement pour les cas complexes, que là il ne s'agit pas d'un cas complexe et que « ce sont les mêmes justificatifs que d'habitude ». Elle essaye de demander des précisions sur les justificatifs à joindre, précise que sa fille travaille, il lui dit qu'elle doit mettre l'avis l'imposition de sa fille en plus. Elle dit : « ok je vais aller faire ça ». [...] Elle revient une demi-heure plus tard et interpelle la cadre de l'accueil qui passe à ce moment. Elle lui demande si elle a les bons documents en les lui montrant. La cadre regarde et lui explique qu'elle doit faire une attestation de la photocopie de l'AAH de son fils, qui est sur son avis d'imposition donc elle n'a pas besoin de justificatifs supplémentaires. Elle explique qu'elle va bientôt entrer à l'hôpital donc elle voudrait déposer la demande maintenant.

Extrait d'observation le 20 mai 2025, service accueil, MdS

On voit que même des renouvellements de prestations qui ne sont pas nécessairement catégorisés comme « complexes » au premier abord suscitent néanmoins des questions des publics à propos des justificatifs à fournir. Ces questions nécessitent des explication des agent-e-s, qui doivent parfois consulter leurs dossiers dans le logiciel de traitement des aides. Ainsi, cela entraîne un report de ce travail sur les agent-e-s à l'accueil, qui ne sont pas nécessairement spécialisé-e-s sur les prestations et n'ont pas toujours le temps de regarder les justificatifs afin de comprendre la situation de la personne. Plusieurs agent-e-s des services d'accès aux droits expliquent ainsi qu'il existe une pratique au sein de leur arrondissement, qui consiste à tout de même recevoir des personnes qui ont déjà été reçues, pour les aider à compléter les demandes, notamment en vérifiant que les justificatifs demandés sont bien présents dans le dossier.

« [Avec le nouveau système] on va presque empêcher l'usager de monter [au service accès aux droits] pour comprendre pourquoi on lui demande tel, tel, tel document. Donc pendant mon premier entretien vraiment j'affine, j'ai ma liste de pièces et même s'il ne revient pas dans le

service [...] je mets toutes les chances de son côté pour que le dossier soit bien complet. Alors que d'autres collègues vont dire par exemple « je dépose les demandes d'aides [sur le logiciel] et vous recevrez une relance du service prestations qui vous listera les pièces manquantes ». Oui, mais des fois les listes elles sont longues, c'est incompréhensible, alors moi je prends ma liste de pièces et j'explique le pourquoi, [les motifs]. Je prépare une enveloppe avec le nom du service, le n° du dossier, en disant « vous mettez les copies dans cette enveloppe mais attendez d'abord la relance pour confirmer ce que je vous ai noté dessus ensuite les copies dans l'enveloppe et dans la boîte aux lettres » mais du coup ça se passe tellement bien qu'ils veulent remonter alors qu'il ne faut pas parce que [la direction] nous dit « c'est un entretien et après c'est au service prestation » donc j'essaie de faire moins mais je ne peux pas c'est un peu pour compenser ce que je vous disais tout à l'heure c'est pas le manque c'est le fait qu'il n'y a pas tant d'infos que ça »

Extrait d'entretien avec une agente d'accès aux droits en Mds

4

Parcours d'accès aux droits des publics : entraves et leviers

Cette dernière partie analyse les facteurs qui entravent et au contraire ceux qui facilitent les parcours d'accès aux droits des publics vulnérables. Il s'agit de comprendre les mécanismes qui permettent aux publics d'accéder à leurs droits au sein de l'écosystème décrit et les leviers possibles pour garantir un accès effectif aux droits sociaux.

1. Des parcours d'accès aux droits entravés

Premièrement, ce rapport présente certains facteurs qui contribuent à complexifier les parcours d'accès aux droits et donc à produire du non-recours. Les observations réalisées ainsi que dans les propos des personnes interrogées mettent en lumière la saturation des structures d'aides aux démarches administratives, la difficulté d'accéder à un suivi social, ou encore le fonctionnement de certaines administrations et structures d'accès aux droits.

a. Des dispositifs d'accès aux droits présents sur le territoire mais saturés

Le terrain réalisé permet de constater que la présence sur un territoire de structures associatives, qui peuvent être labellisées par l'Etat, ou encore financées par les collectivités territoriales, ne suffit pas à garantir un accès à une aide aux démarches administratives pour les personnes qui en ont besoin. En effet, sur le territoire étudié, de nombreuses associations et structures existent. Néanmoins, elles s'avèrent en difficulté pour répondre à l'ensemble du besoin exprimé. Ainsi, les partenaires institutionnels sont nombreux à orienter les publics vers des antennes de l'association labélisée France services, qui dispose de cinq lieux à Paris. Les publics apprécient l'accompagnement qui est effectué, qui permet de réaliser des démarches pour lesquels ils ont besoin d'une aide qu'ils ne trouvent pas nécessairement ailleurs. Cette association effectue notamment les demandes de retraite principale, de retraite complémentaire et d'ASPA, ainsi que les démarches sur l'Administration Numérique pour les Etrangers en France (l'ANEF), qui sont des démarches pour lesquelles beaucoup de publics se trouvent en difficulté. Par conséquent, l'association qui dispose de la labélisation France services au sein duquel les observations ont été réalisées est fréquemment saturé. Cette fréquentation trop importante par rapport aux capacités d'accueil de la structure se traduit par la formation d'une file d'attente avant les horaires d'ouverture et par l'impossibilité de recevoir toutes les personnes, provoquant des tensions importantes dans la file d'attente. Cela pose une question d'accessibilité, car si l'accès à cette structure s'avère déterminante pour les publics afin d'obtenir un accompagnement qui leur permet d'ouvrir des droits, cet accès demande des ressources importantes : arriver tôt (ce qui s'avère difficile pour les parents qui doivent déposer leurs enfants à l'école), être en capacité physique d'attendre debout plusieurs dizaines de minutes voire plusieurs heures lorsque la salle d'attente est pleine, revenir plusieurs fois et refaire la queue car il n'y a que de l'accueil sans rendez-vous, etc. Plusieurs personnes rencontrées expliquent ainsi poser des congés pour réaliser leurs démarches administratives.

Cette association labélisée France Service n'est pas la seule concernée par les effets de ce manque d'offre au regard de la demande. Par exemple, les permanences d'écrivain-e-s publics assurées par des bénévoles au sein des centres sociaux sont également marquées par une forte fréquentation qui contraint les écrivain-e-s publics à dépasser les horaires prévus, ou encore à ne réaliser qu'une seule démarche par personne, même dans le cas où la personne a différentes problématiques. Cette fréquentation est particulièrement importante pour la permanence ayant lieu entre 18h et 20h, à laquelle se rendent les personnes qui travaillent la journée. De même, les plannings des permanences d'écrivain-e-s publics sur rendez-vous au sein des Maisons des Solidarités sont complets plusieurs semaines à l'avance, ce qui retarde parfois la réalisation de démarches administratives, dont certaines sont pourtant soumises à des délais précis. Par exemple, dans le cas d'une pièce manquante pour un renouvellement de titre de séjour sur le site dédié, la personne dispose de deux mois pour ajouter la pièce à son dossier, sinon celui-ci est supprimé et la demande doit être recommencée.

b. L'accompagnement social : un facteur déterminant qui s'avère difficile d'accès

Les observations réalisées au sein des structures font apparaître les assistant·e·s de service social comme des intermédiaires qui peuvent s'avérer déterminants dans l'accès aux droits des publics vulnérables. En effet, leur place et leur rôle permet d'appuyer des démarches variées qui ont trait à différentes problématiques sociales (emploi, logement, violences, difficultés financières, accès aux droits etc.). Ces professionnel·le·s disposent de ressources spécifiques du fait de leur formation : rédiger des rapports sociaux pour appuyer certaines demandes, donner accès à des aides financières ou à de l'aide alimentaire, réaliser des demandes d'hébergement d'urgence auprès du Service Intégré Accueil et d'Orientation (SIAO) d'Ile-De-France.

Les entretiens avec les publics font apparaître que diverses professionnel·le·s (agent·e·s d'accès aux droits, bénévoles écrivains publics, ou médecins) constatent parfois que des personnes vulnérables qu'ils et elles rencontrent ne sont pas en mesure d'effectuer elles-mêmes leurs démarches administratives. Ces professionnel·le·s leur posent alors la question de si elles bénéficient d'un suivi social. Lorsque la réponse est non, les personnes sont alors orientées vers d'autres structures et professionnel·le·s de l'accès aux droits qui disposent de moins de leviers pour les aider que des travailleur·euse·s sociales.

Dans l'extrait d'observation qui suit, une dame récemment veuve se présente à la MdS, avec un papier sur lequel est noté le nom d'une prestation similaire à l'ASPA, la SASPA. Elle est donc orientée vers le service d'accès aux droits, l'agent essaye de comprendre la situation de la dame. Cette dernière ne parle pas français, ne sait pas lire, et est accompagnée par une autre personne.

La demande d'ASPA a été faite il y a 3 ou 4 mois, l'agent dit donc à la dame qu'il faut seulement attendre, parce que les délais d'instruction de l'ASPA par la CNAV sont de 6 à 8 mois. La dame a également des papiers qu'elle souhaite montrer à l'agent, mais il lui dit que cela concerne sa retraite à elle et n'a pas de lien avec l'ASPA. Il lui demande si elle a un suivi social à la MdS, elle répond que non, qu'elle a uniquement « *Hélène, une dame au centre social qui s'occupe de [ses] démarches* », alors l'agent la redirige vers cette personne, en lui disant qu'il faut qu'elle lui fasse une note sociale pour expliquer la situation de la dame pour appuyer sa demande d'entrée en résidence autonomie.

Extrait d'observation le 24 avril 2025, service d'accès aux droits, MdS

Ce rendez-vous montre que malgré la grande vulnérabilité de la personne, et d'une tâche professionnelle qui doit être effectuée par un·e travailleur·euse sociale, la personne n'est pas orientée vers ces professionnel·le·s pourtant présents au sein de la MdS. L'agent d'accès aux droits l'oriente vers un centre social au sein duquel la dame se rend habituellement pour réaliser ses démarches, probablement en raison de son absence d'autonomie vis-à-vis des démarches administratives, du fait de sa faible maîtrise du français. Il est possible que la confusion de la dame, qui désigne cette personne comme une « assistante sociale du centre social » ait conduit l'agent à penser qu'elle bénéficiait d'un suivi social dans le centre social.

L'analyse de la temporalité semble centrale pour comprendre ce type de dynamiques. En effet, les permanences assurées par les travailleur·euse·s sociaux dans les MdS s'avèrent souvent complètes dès le début de la matinée. Les personnes qui souhaitent rencontrer un de ces professionnel·le·s sont alors invitées à revenir en début d'après-midi pour la permanence de l'après-midi ou encore le lendemain. Cette ressource, bien que présente au sein de la MdS via le service social de proximité, est considérée comme rare et ne devant être sollicitée que pour des motifs précis. Ainsi, les agent·e·s des différents services des MdS (accueil, accès aux droits) peuvent parfois constituer des filtres vis-à-vis de l'accès aux travailleur·euse·s sociaux. Les personnes qui se présentent en demande d'un suivi social pour les aider dans diverses démarches administratives sont relativement fréquentes. Dans les pratiques quotidiennes, ce motif ne permet pas d'être reçu par un travailleur social. Ces personnes

sont souvent orientées vers des dispositifs comme les mairies mobiles³ ou encore des associations spécialisées (UNRPA, CIMADE, association de défense du droit au logement) ou généralistes (écrivains publics, centres sociaux).

Cela interroge sur la temporalité à laquelle le suivi social intervient. En effet, à l'accueil des MdS, comme on l'a vu, si une personne se présente sollicitant de l'aide pour réaliser ses démarches de retraite, cela n'est pas considéré comme un motif permettant de rencontrer un travailleur social d'accueil. Or, de nombreuses personnes se retrouvent dans des situations de ruptures de revenus car elles n'ont pas été en mesure de réaliser ces démarches, et accèdent à ce titre à un suivi social. **Ainsi, on voit que l'aide à la réalisation de démarches administratives, si elle ne constitue pas le cœur du métier des travailleur-euse-s sociaux, est néanmoins un besoin fondamental. Son absence peut conduire à aggraver les difficultés sociales des personnes si elles ne trouvent pas d'interlocuteurs en mesure de les aider.**

Un autre facteur précarisant les parcours d'accès aux droits sociaux et entraînant les ruptures de droits est le caractère parfois intermittent ou instables de certains dispositifs d'accès aux droits que fréquentent les publics. Par exemple, un changement dans l'écosystème de l'accès aux droits qui semble avoir engendré des perturbations dans les pratiques d'accès aux droits des habitant-e-s, est l'interruption des permanences assurées par la mairie mobile, à la suite de dégradations du bus dans lequel ces permanences étaient assurées. Plusieurs personnes rencontrées expliquent attendre avec impatience la reprise des permanences pour entamer ou recommencer des démarches. Un autre exemple concerne les personnes qui disposent d'un suivi social et dont le ou la professionnel-le change. Comme en témoigne l'extrait d'observation qui suit, ces changements de professionnel-le-s entraînent des difficultés à maintenir ses droits ouverts pour les publics en difficulté sociale.

Une femme vient renouveler sa Complémentaire Santé Solidaire (CSS) à la permanence d'écrivains publics. La bénévole essaye de se connecter sur son espace AMELI pour faire la demande, mais le code de vérification unique s'envoie sur un téléphone qui n'est pas celui de la dame. Elle appelle son frère, mais ce n'est pas son téléphone qui est lié au compte. La dame explique que c'est l'assistante sociale qui la suivait qui a créé le mail et l'a enregistré sur son téléphone. La bénévole appelle la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM). La dame de l'assurance maladie dit que ça n'est pas possible de changer l'adresse mail. Elle demande un RIB, la dame n'en a pas sur elle. La bénévole essaye d'argumenter et dit qu'elle n'a pas d'ordinateur chez elle mais cela ne change rien. La dame est désespérée et explique qu'avant son assistante sociale faisait les renouvellements pour elle et que c'était simple mais que maintenant qu'elle a changé, dès qu'elle va dans des associations pour l'aider, personne n'arrive à l'aider à cause de l'adresse mail qui envoie des codes sur un téléphone auquel elle n'a pas accès. Elle explique avoir eu le même problème pour renouveler sa demande de logement social.

Observation permanence d'écrivain-es publics, centre social, avril 2025

c. Le rôle des administrations dans la production de droits précaires : inaccessibilité, délais, contrôles

Les parcours d'accès aux droits sociaux des publics précaires rencontrés pour cette étude au sein de diverses structures d'accès aux droits, sont marqués par la difficulté d'entrer en contact avec les administrations qui délivrent ces droits.

Ces contacts entravés sont présents au quotidien et sont relatés par les publics qui essayent de contacter par leurs propres moyens les administrations. L'attente téléphonique engendre la crainte

³ Les bus mairie mobile sont un dispositif mis en place par la Ville de Paris et labélisé France services. Les Mairies mobiles proposent des permanences d'accompagnement aux démarches numériques.

d'un surcoût des factures téléphoniques comme l'illustre cet extrait d'entretien d'une personne qui cherche à joindre l'assurance maladie.

« Oui, j'appelle tout le temps, parce que je ne peux pas me déplacer, j'ai trop mal et tout ça, je téléphone. Et des fois, je reste des heures et des heures, quelquefois c'est payant [...] pour la sécurité sociale, quand j'ai appelé, c'était... J'ai attendu longtemps, longtemps, longtemps et ça, c'était payant hein »

Extrait d'entretien, femme de 60 ans rencontrée au sein d'une MdS, février 2025

Une autre personne rencontrée raconte avoir été huit fois à l'agence de l'assurance maladie, pour réaliser des démarches pour refaire sa carte vitale. Il explique qu'il ne parvient pas à être accompagné par un-e agent-e de la CPAM, et qu'un vigile à l'extérieur de l'agence lui dit de s'en aller et qu'il va être rappelé, sans pour autant qu'on lui ait demandé ses coordonnées. Finalement, il demande de l'aide à une médiatrice en contrat adulte relais dans une association à proximité de chez lui pour qu'elle effectue les démarches via son compte en ligne AMELI. Six mois après avoir perdu sa carte vitale, il obtient enfin une nouvelle carte.

Cette difficulté d'accès aux administrations peut provoquer des conséquences à long terme et des retards dans la résolution de situations, notamment lorsque des erreurs ont été commises dans la formulation de la demande, que cela soit par les assuré.es qui cherchent à obtenir leurs droits, par les intermédiaires du secteur social et associatif qui les aident dans leurs démarches, ou encore par les agent-e-s des administrations elles-mêmes. A titre d'exemple, une personne rencontrée au sein d'une Maison des Solidarités a effectué une première demande de retraite et d'ASPA en 2021. Elle avait sollicité l'aide d'une structure France services ou d'une association dans une mairie pour réaliser cette démarche. Néanmoins, lors de cette première demande, une erreur est commise par l'intermédiaire qui l'aide qui oublie de renseigner qu'elle a des enfants. À la suite de cette erreur, la dame concernée est renvoyée de la CNAV vers la Mutualité Sociale Agricole (MSA), qui la renvoie vers la CNAV et ainsi de suite. Les deux administrations considèrent ne pas être en charge de lui verser la prestation de solidarité pour personne âgée. Les rapides contacts téléphoniques entre la CNAV et l'assurée ne permettent ni aux deux administrations, ni à la personne concernée, ni à l'assistante sociale qu'elle sollicite, de réaliser l'erreur commise, pourtant à l'origine du blocage. En 2025, après l'arrêt de versement du RSA, et une demande de remboursement de plusieurs milliers d'euros de la part de la CAF, cette dame se retrouve en situation de rupture de ressources et de droits et d'endettement important. Elle est alors inscrite par l'assistante sociale qui la suit à une permanence de la CNAV réalisée au sein d'une Maison des Solidarités, pour des personnes inscrites par des travailleur-euse-s sociales car elles se trouvent dans des situations de dossiers bloqués et/ou urgent. Lors de ce rendez-vous, l'agente de la CNAV comprend rapidement l'erreur et l'explique à la dame, qui peut donc refaire une demande d'ASPA en renseignant bien la présence de ses enfants, ce qui débloquent son accès au droit. L'assistante sociale qui accompagne la dame, ainsi que sa fille, expliquent bien que les tentatives de contacts avec l'administration ont été récurrentes depuis 2021, et les appels hebdomadaires. Néanmoins, l'absence d'interlocuteur compétent pour consulter le dossier, repérer le problème et l'expliquer à la personne concernée a conduit celle-ci à des démarches administratives récurrentes et non suivi d'effets pendant 4 ans, puis une situation de ruptures de droits.

Au-delà de la difficulté d'entrer en contact avec les administrations et d'être orientés vers les bons interlocuteurs, si l'on se place depuis la perspective de leur titulaires, certains processus administratifs et/ou juridiques les rendent précaires. Par exemple, les droits soumis à des renouvellements fréquents, comme c'est le cas pour la complémentaire santé solidaire, ou encore les droits soumis à des contrôles fréquents, comme les contrôles de résidence pour l'ASPA, conduisent à des situations de non-recours ou de ruptures de droits. Dans le cas du droit au séjour, le fonctionnement des préfectures, et la grande difficulté pour obtenir des rendez-vous pour retirer son titre de séjour, engendrent également des complexités dans les parcours d'accès aux droits et des ruptures de droits sociaux. En effet, de nombreuses personnes se trouvent dans des situations où elles obtiennent un rendez-vous pour retirer leur nouveau titre de séjour à une date postérieure à la date d'expiration de leur titre, ce qui les conduit à connaître une interruption dans leur droit au séjour et donc dans leurs droits sociaux. Pour se prémunir de cette situation, elles sont contraintes de fournir

un travail important pour maintenir la continuité de leur droit au séjour, notamment en effectuant une demande de récépissé intercalaire. Ces situations entraînent également les personnes à se tourner vers des juristes et des associations comme Droit d'Urgence à Paris, dont les permanences spécialisées en droit des étrangers sont particulièrement sollicitées. Dans cette association, de nombreuses personnes consultent en raison d'une difficulté de renouvellements de titres de séjour, non pas en raison de leur situation individuelle, mais en raison des modalités de traitement de la demande par la Préfecture qui ne répond pas dans les délais impartis. Cela conduit certains à former des recours contentieux pour obtenir leurs droits devant le tribunal administratif. Or, ces procédures sont à la fois longues, coûteuse en temps et en énergie pour la personne intéressée et complexe, et ne permettent malheureusement pas toujours d'améliorer les situations des personnes étrangères concernées, car ne sont pas nécessairement suivi d'effets.

Ainsi, les entraves à un accès large, effectif, et facilité aux droits sociaux sont nombreuses. Ces entraves résultent d'un accès aux administrations et au suivi social complexifié, qui entraîne une saturation des intermédiaires d'accès aux droits. Les personnes vulnérables sont alors contraintes de mobiliser des ressources importantes pour accéder à des droits qui leurs sont en principe destinés et leurs sont nécessaires pour garantir des conditions de vie minimales. La recherche en cours sur l'accès au droit met en évidence certains dispositifs et certaines configurations qui favorisent cet accès aux droits.

2. Les facteurs facilitant l'accès aux droits pour les publics

Il existe différents leviers pour l'accès aux droits des publics identifiés par cette étude. Premièrement, la possibilité pour les personnes d'être reçues physiquement par des interlocuteur-ice-s qui dépendent directement des administrations productrices de droits, ensuite la mise en place de structures qui effectuent de la médiation adaptée aux publics, sans se substituer aux administrations productrices de droits, et finalement la prise en compte par les administrations des temporalités et des contraintes spécifiques aux publics précaires.

a. Des structures de proximité adaptées aux besoins des publics

Parmi les dispositifs identifiés comme positifs pour l'accès aux droits, se trouvent les structures permettant un accueil physique, identifiées par les publics comme des lieux ressources vers lesquels ils peuvent se tourner en cas de difficultés. Par exemple, les structures municipales, que cela soit la Maison des Solidarités ou les mairies d'arrondissement sont des institutions bien connues et identifiées par les publics, d'autant plus si ceux-ci sont présent sur le territoire parisien depuis plusieurs années ou bien ont des enfants. En effet, les différentes ressources qu'elles proposent sont des portes d'entrées vers l'accès aux droits. **Cela conduit les accueils de ces lieux à recevoir des demandes qui excèdent les strictes compétences de ces structures. A contrario, cette situation a pour effet d'encourager ces lieux à développer une connaissance poussée des acteurs du territoire, vers lesquels il est possible d'orienter les personnes. Par ailleurs, en étant un des principaux lieux repérés, observer l'activité des services municipaux permet de réaliser l'importance de certaines demandes en termes d'accès aux droits sur un territoire.** Par exemple, le fait que les permanences d'associations et d'écrivain-e-s publiques présentes au sein des mairies soient complètes des semaines à l'avance traduit un besoin bien réel d'accompagnement concret dans les démarches.

Par définition, un des facteurs facilitant de l'accès aux droits est l'adéquation entre l'offre proposée et les demandes des publics. A ce titre, l'accompagnement proposé par les associations PIMMS à Paris, qui sont labellisées France services, semble en adéquation avec les besoins des publics précaires. En effet, ces structures sont particulièrement fréquentées, parfois au détriment de leur fonctionnement, et beaucoup d'autres intermédiaires redirigent les publics vers cette association. Ainsi, cette association s'est, de fait, spécialisée dans des demandes complexes (renouvellements de titre de séjour ou encore les demandes de retraite et d'ASPA) qui peuvent s'avérer chronophages,

notamment en cas de dysfonctionnements des administrations qui sont fréquents. Afin de fournir un accompagnement pertinent à destination des publics qui fréquentent ces lieux les médiateur-ice-s prennent en compte l'éloignement de ces publics vis à vis du langage administratif, mais aussi les difficultés qu'ils peuvent avoir en ce qui concerne la lecture, l'écriture, ou encore dans l'utilisation des outils informatiques. Ils et elles effectuent des tâches chronophages, peu valorisées, et pourtant nécessaires pour que les personnes parviennent à accéder à leurs droits : création de compte en ligne, réinitialisation de mots de passe, appels aux administrations, remplissage de formulaires numériques et papier selon les situations etc. **Ce type d'accompagnement, qui a pour caractéristique de réaliser le maximum des tâches nécessaires à la réalisation de la démarche, et à n'en déléguer le moins possible aux personnes elles-mêmes ou bien à d'autres intermédiaire est généralement préféré par les publics. En effet, le fait d'être réorienté vers d'autres structures pour effectuer certaines tâches non prises en charge par l'intermédiaire sollicité mais nécessaire à la démarche rend le processus coûteux pour les publics.**

Ainsi, les publics rencontrés préfèrent fréquenter des intermédiaires de l'accès aux droits qui leur fournissent un accompagnement global pour leurs démarches. Or, force est de constater que certains services proposent davantage une supervision des démarches, en orientant les personnes vers d'autres services sur les questions plus concrètes qui sont pourtant au cœur de l'accès au droit. Par exemple, un homme explique qu'il a été à l'accueil de la CAF pour obtenir une aide pour déclarer ses revenus trimestriels, sans toutefois obtenir une aide qui lui permet d'aller au bout de la démarche, contrairement à celle qu'il obtient auprès d'un conseiller numérique d'une structure municipale, l'Espace Parisien pour l'Insertion (EPI).

« Avant d'aller à l'EPI j'étais allé à la CAF, ils m'ont dit que les mois [à déclarer] qu'ils manquaient, c'est ces mois-là que je devais envoyer, mais moi j'avais du mal. Comme à chaque fois à la CAF il y avait du monde où ils n'ont pas le temps comme à l'EPI, de vous expliquer bien comme il faut et du coup je suis revenu à l'EPI. [A la CAF] il y a des gens qui vous aident un peu si vous n'êtes pas trop branché internet mais ce n'est pas détaillé comme à l'EPI en fait. Ils ne vous aident pas correctement en fait, ils vous aident mais pas jusqu'à la fin.

C : Par exemple vous, ils vous avaient aidé jusqu'à quel point ?

Jusqu'au point où il fallait moi-même je déclare les montants que je touchais chaque mois. Je vous ai expliqué la dernière fois, vu que moi j'étais en intérim, parfois je suis payé par semaine et j'ai du mal à faire les calculs de tous ces mois, les semaines manquantes. »

Extrait d'entretien, homme rencontré dans une permanence du conseiller numérique au sein d'un espace parisien pour l'insertion (EPI), mai 2025.

Cet extrait d'entretien rejoint d'autres témoignages de personnes qui expliquent se tourner vers des personnes qui ne vont pas se contenter d'informer mais vont accompagner la personne en effectuant la démarche. C'est le cas par exemple de l'accompagnement proposé par la médiatrice en contrat Adulte Relai au sein d'une association présente dans un Quartier Prioritaire de la Ville dont elle est la seule salariée. Elle explique qu'elle « fait tout, du début à la fin » lorsqu'elle accompagne des personnes dans la réalisation des démarches.

« Pour la retraite, je fais du début à la fin, d'abord je crée une demande sur l'assurance retraite et ensuite j'attends un certain temps pour faire la complémentaire sur agir cargo parce qu'ils demandent le papier de l'assurance retraite donc si on fait en même temps ça peut bloquer et on peut attendre des semaines [...] L'Agirc Arco c'est compliqué, j'appelle pour faire une préinscription et ils m'envoient tous un dossier avec les documents dont la personne a besoin, mais parfois c'est des choses des années 1980, des fiches de paye que la personne n'a pas donc on fait des attestations sur l'honneur, j'ai appris ça la dernière fois en les appelant. Moi ils me répondent je n'ai pas de problèmes avec eux parce que j'attends longtemps, je fais d'autres choses en attendant. En gros, je fais tout du début à la fin, si je vois que la personne peut avoir l'ASPA je fais l'ASPA ».

Observation d'une réunion regroupant des professionnel-le-s de l'accès aux droits

Cet extrait met en lumière les tâches non seulement de réalisation des démarches qu'elle prend en charge pour les personnes qui la sollicite, mais également un travail de coordination entre les différentes administrations, qu'elle s'attèle à réaliser, afin que les droits effectifs des personnes soient ouverts. Cette médiatrice est en effet citée par des habitant·e·s du quartier rencontrés pour l'étude comme étant une ressource importante qu'ils et elles mobilisent dans le cadre de leurs démarches.

b. L'accès aux droits favorisé par les contacts directs entre publics et administrations et des temporalités adaptées

i. Des structures qui permettent un contact direct entre administration et publics

Finalement, un autre élément facilitant l'accès aux droits réside, comme on a pu le voir dans les parties précédentes, dans la possibilité pour les personnes de rencontrer directement des professionnel·le·s dépendant d'administrations productrices de droits. En effet, les structures qui agissent comme intermédiaires entre les publics et les administrations permettent d'accompagner les démarches. Néanmoins, leurs professionnel·le·s disposent de ressources moindres que celles des agent·e·s des administrations concernées. En effet, ces derniers ont la possibilité de consulter les dossiers des usagers, connaissent les processus administratifs de l'administration concernées etc. Par exemple, même si les personnes sollicitent des médiateur·ice·s sociales de France services, qui effectuent des démarches pour les administrations comme la CAF ou la CNAV, lors de situations de blocages, l'accès à un agent·e de l'administration concernée s'avère plus efficace. Pour pallier cette situation, les médiateur·ice·s saisissent les administrations concernées via un logiciel, « Administration + ». Or, ils et elles expliquent que bien souvent les réponses apportées ne sont pas satisfaisantes, ce qui entraîne une diminution de l'utilisation de cet outil par les médiateur·ice·s. En cas de blocage persistant, ces professionnel·le·s orientent les publics vers des Points d'Accès aux Droits (PAD) dans le but d'une saisine d'un représentant du défenseur des droits. Au contraire, lorsqu'une permanence de la CNAV est organisée à la MdS, la rencontre physique entre une agente de la CNAV et des usagers, permet bien souvent, de régler la situation car l'agente dispose d'une connaissance approfondie des procédures de l'administration dont elle dépend, et bénéficie également d'une meilleure compréhension de la situation de personne qu'elle a en face d'elle.

Ainsi, la possibilité d'un contact direct entre agent·e responsable de la démarche et le public est également un facteur d'amélioration de l'accès aux droits au sein des administrations. En effet, une personne reçue par des agent·e·s du service concerné sera mieux renseignée et aura des informations plus précises sur son cas, qu'une personne renseignée par un·e agent·e·s d'accueil. Ainsi, dans les Maisons des Solidarités qui réduisent la réception des publics par les services des prestations, une possibilité pour les agent·e·s d'accueil de contacter ces services pour répondre aux questions des publics, ou encore des permanences des agent·e·s de ces services pour les cas complexes permettent de limiter les situations de rupture de droits au moment des renouvellements des prestations.

De même, les permanences de la CNAV, les rendez-vous encadrés de la CPAM sont des dispositifs nouveaux, mis en place dans le cadre de l'expérimentation « Territoire Zéro Non-Recours » et qui permettent aux personnes de rencontrer de manière plus aisée des agent·e·s de l'administration dont ils attendent l'ouverture d'un droit. Dans le cas des permanences CNAV, on voit bien que des situations qui n'avaient pas pu être résolues par les personnes concernées ou les professionnel·le·s, malgré de nombreux contacts téléphoniques, trouvent une résolution lors des permanences. **Ces permanences posent également la question de l'égalité entre les parisien·ne·s, l'accès à celles-ci sont conditionnées à plusieurs choses. Premièrement, fréquenter la Maison des Solidarités, et ensuite au fait de bénéficier d'un suivi social, ce qui n'est pas le cas de toutes les personnes qui connaissent des difficultés dans la réalisation de leurs démarches.**

ii. Des temporalités adaptées aux contraintes des publics

Finalement, un dernier facteur, qui s'avère crucial pour favoriser l'accès aux droits, est la prise en compte des temporalités des publics. En effet, le quotidien des publics précaires qui sont en prise avec de nombreuses démarches administratives peut être saturé par ce temps administratif qui les contraint à fréquenter différents intermédiaires, à revenir de manière répétée au sein des structures afin de réaliser une démarche dans son ensemble. **Ainsi, réduire le temps d'attente en multipliant les structures qui proposent une aide à l'accès aux droits permet de réduire le coût temporel que représentent ces démarches pour les personnes.** Par exemple, une mère d'une famille nombreuse explique rencontrer des difficultés à réaliser les démarches administratives à la CAF et attendre les vacances scolaires de ses enfants pour les réaliser. En effet, dans son emploi du temps habituel, elle dépose ses plus jeunes enfants le matin à l'école et vient les récupérer à midi et demi pour les faire déjeuner. Or, l'agence de la CAF se trouve dans un autre arrondissement par rapport à celui dans lequel elle vit, elle doit donc s'y rendre en transport et la longue attente à l'accueil de la structure nécessite qu'elle soit disponible plus d'une demi-journée.

De même, les fonctionnements administratifs qui permettent de prendre en compte la relative urgence dans laquelle peuvent se trouver les personnes permet de limiter les situations de grande précarité et vulnérabilité sociale. A titre d'exemple, une dame se présente à l'accueil d'une Maison des Solidarités et est particulièrement inquiète car elle n'a plus de revenu et attend de percevoir des aides facultatives de la ville. Elle exprime une grande inquiétude et le besoin d'être assurée d'un versement prochain de la prestation. Face à un délai d'instruction du dossier qui lui paraît relativement long et à ce qu'il identifie comme une urgence de la part de la dame, l'agent décide d'aller vérifier que le dossier est bien pris en charge par le service prestation, qu'il est complet, et que l'instruction et la validation du dossier sont imminentes. Par cette tâche, qui excède le cadre strict de son poste, il permet néanmoins de favoriser la confiance et l'accès aux droits d'une personne vulnérable.

Afin de répondre aux contraintes variées rencontrées par les publics (maladie, handicap physique ou psychique, famille monoparentale, situation de précarité etc.), des modalités d'accueil variées sont nécessaires. Par exemple, certaines personnes insistent pour obtenir des rendez-vous et ainsi être assurées de ne pas attendre trop longtemps, ce qui leur permet de prendre une demi-journée au travail pour effectuer une démarche. Au contraire, d'autres personnes ne fréquentent que des espaces sans rendez-vous car elles n'arrivent pas à honorer les rendez-vous à cause de contraintes diverses, notamment familiales ou des contraintes de santé.

En outre de la prise en compte des temporalités dans lesquelles sont prises les publics, une manière de favoriser l'accès aux droits est de prendre en compte la temporalité des autres administrations. Concrètement, cela se traduit dans le cas des Maisons des Solidarités par une règle dérogatoire au règlement municipale qui permet d'accorder un complément de revenu pour les personnes âgées à la retraite et âgées de plus de 65 ans, même si les aides légales associées ne sont pas encore accordées par la CNAV, les délais d'instruction de ces aides étant de 6 à 8 mois.

Conclusion

Considérer l'enjeu de l'accès aux droits depuis une perspective restituant un écosystème et la manière dont celui-ci produit des effets sur les publics permet de porter une attention aux liens qui existent entre des structures présentes sur un même territoire. Cette perspective met en lumière que l'expérience vécue par les publics précaires pour accéder à leurs droits est le produit des interactions et des circulations entre différentes structures.

Ainsi, étudier l'accès aux droits à partir du territoire parisien met en lumière la diversité des acteurs impliqués dans l'accompagnement aux démarches administratives et dans l'accès aux droits. Cet écosystème se caractérise par de nombreux liens entre les acteurs, qui oscillent entre coopération et tension. Les tensions sont notamment dues aux nombreuses orientations des publics d'une structure vers une autre ou encore d'une administration vers une autre, sans réelle coopération et sans que cela leur permette d'accéder effectivement à des droits pérennes.

Au sein de cet écosystème, les intermédiaires de l'accès aux droits ont des statuts variés allant de médiateur·ice·s sociales, à des secrétaires administratif·ve·s, en passant par des bénévoles retraité·e·s ou étudiant·e·s. Une partie importante d'entre eux a pour point commun de ne pas d'un diplôme en travail social. Leurs pratiques professionnelles s'appuient sur leurs connaissances des publics rencontrés et de leurs difficultés. Les pratiques qui visent à améliorer l'accès aux droits des publics vulnérables prennent la forme d'un travail d'explications des prestations et de leurs conditions d'obtention, d'un travail de traduction des situations de vie des personnes en catégories recevables par l'administration, d'une aide à l'obtention des documents justificatifs nécessaires à l'ouverture de droits, d'un travail de création de confiance en suivant des dossiers de la constitution jusqu'à l'accord de la prestation et passe par une prise en compte des temporalités des publics reçus. Face à ces pratiques existantes, l'institutionnalisation de la lutte contre le non-recours comme un objectif de l'action publique introduit des nouvelles tâches professionnelles à effectuer (bilan des droits, actions d'allers-vers).

Finalement, les parcours des publics qui cherchent à accéder à leurs droits sont marqués par la structure de l'écosystème de l'accès aux droits. Premièrement les publics se doivent de fréquenter de nombreux intermédiaires pour accéder à l'ensemble de leurs droits car toutes les structures ne fournissent pas une aide pour toutes les démarches. Ensuite, ces derniers se trouvent également dans des situations de blocage du fait du caractère inaccessible des administrations qui produisent les droits. Finalement, certains droits s'avèrent instables, produisant notamment des ruptures de droits au moment des renouvellements.

Cette étude met en évidence des problématiques d'accès aux droits qui sont accrues à certaines étapes de la vie des personnes, notamment le passage à la retraite. L'accès aux droits est fragilisé lorsque des démarches complexes doivent être réalisées et qu'il n'y a pas d'acteur clair pour accompagner les publics qui en ont besoin à chaque étape de ces démarches. Le maintien des droits sociaux pour les personnes étrangères s'avère particulièrement remis en question par la difficulté à maintenir un droit au séjour stable.

Face aux situations de blocage, le premier facteur qui semble faciliter l'accès aux droits et limiter les situations de non-recours est la possibilité pour les publics qui disposent du moins de ressources administratives, d'entrer en contact avec les professionnel·le·s des administrations auprès desquelles ils et elles cherchent à faire valoir leurs droits. Ensuite, la multiplication de structures pouvant apporter une aide dans la réalisation des démarches permet de réduire le coût temporel que représente l'attente au sein de ces structures et qui freinent les publics dans leurs démarches. Finalement, la stabilité des fonctionnements administratifs et les pratiques professionnelles basées sur une connaissance des difficultés des publics et des partenaires du territoire sont également des leviers pour favoriser l'accès aux droits.

Remerciements

L'Observatoire social remercie l'ensemble des publics enquêté-e-s et rencontré-e-s pour leur contribution et leur disponibilité.

Merci également à l'ensemble des professionnel-le-s rencontré-e-s pour la qualité des échanges lors des entretiens exploratoires.

Les remerciements s'adressent aussi aux services de la sous-direction des Territoires pour leur appui tout au long de la démarche, ainsi qu'à l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs pour leur mobilisation.

Merci enfin aux partenaires scientifiques rencontrés à l'occasion de cette étude pour le partage de savoirs et les retours d'expérience.

Contributions

Cette étude a été conduite sous la direction de Flore Capelier, responsable de l'Observatoire social. Les matériaux de l'étude ont été recueilli par Camille Descateaux, qui a également rédigé l'étude.

Ont contribué à la réalisation de cette étude :

- pour l'Observatoire social : Nathalie Hasni, Charlotte Miot et Zoé Brassier
- pour la sous-direction des Territoires : Hélène Chamboredon, Françoise Farfara, Marine Gotteland, Yann Maretheu, Anne Nedelka, Anne Robillard

Date de publication : avril 2026

Les documents sont téléchargeables sur la [page de l'Observatoire social](#) :

Bibliographie

Andrade, Carlos. 2002. « The Economics of Welfare Participation and Welfare Stigma: A Review ». *Public Finance and Management* (Los Angeles, CA) 2 (2): 294-333. <https://doi.org/10.1177/152397210200200201>.

ATD Quart Monde. 2024. *Stop à la maltraitance institutionnelle*.

- Besch, Antonin. 2022. « Les « gilets bleus »: Des services civiques pour des services numériques ». *Revue des politiques sociales et familiales* 145 (4): 105-14. <https://doi.org/10.3917/rpsf.145.0105>.
- Besch, Antonin, et Chloé Devez. 2024. « France Services: Le « retour Du Service Public Au Cœur Des Territoires », Entre Standardisation et Adaptation Localisée ». *Mouvements (Paris, France : 1998) (Paris)* n° 118 (3): 120-29. <https://doi.org/10.3917/mouv.118.0120>.
- Bhargava, Saurabh, et Dayanand Manoli. 2013. *Why Are BeneÖts Left on the Table? Assessing the Role of Information, Complexity, and Stigma on Take-up with an IRS Field Experiment*.
- Borelle, Céline, Anne-Sylvie Pharabod, et Sarah Solchany. 2022. « Faire ses démarches administratives en contexte numérique: Reconfigurations d'un travail invisibilisé ». *Gouvernement et action publique* 11 (4): 97-119. <https://doi.org/10.3917/gap.224.0097>.
- Bourgois, Louis Marie. 2021. « Résorber à bas bruit : ethnographie de l'action publique lyonnaise de résorption des squats et bidonvilles de migrants rouspains précaires ». Phdthesis, Université Grenoble Alpes [2020-....]. <https://theses.hal.science/tel-03420567>.
- Broca, Julie, et Flor Tercero. 2024. « L'aide juridictionnelle, parcours d'obstacles ». *Délibérée* 22 (2): 47-53. <https://doi.org/10.3917/delib.022.0047>.
- Castell, Laura (DREES/SEEE/BRE). 2020. « Les rendez-vous des droits des Caf : quels effets sur le non-recours ? » *Les dossiers de la DREES*, n° 47.
- Caterice-Lorey, Anne. 1976. « Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle ». *Inégalités d'accès aux systèmes de protection sociale et pauvreté culturelle* 30 (4): 127-37.
- Deville, Clara. 2023. « L'État social à distance: dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales ». Action publique. Éditions du Croquant.
- Deville, Clara, et Charles Reveillere. 2023. « Introduction: Temporalités des droits et distance aux administrations ». *Sociétés contemporaines* 132 (4): 5-19. <https://doi.org/10.3917/soco.132.0005>.
- Dietrich-Ragon, Pascale. 2010. « Les mal-logés parisiens face à la logique de l'urgence ». *Lien social et Politiques*, n° 63: 105-17. <https://doi.org/10.7202/044153ar>.
- Dubois, Vincent. 2021. *Contrôler les assistés: genèses et usages d'un mot d'ordre / Vincent Dubois*. Cours et travaux. Raisons d'agir.
- Dubois, Vincent, et Pierre-Yves Baudot. 2012. « Formes et fondements sociaux de la compétence administrative ». *Sociologie. Sociologies pratiques* 24 (1): 19-24. <https://doi.org/10.3917/sopr.024.0019>.
- Fatoux, Christian, Charles Serrano, Vincent Maginot, et Jean Yves Casano. 2014. « PLANIR, une démarche concrète de l'Assurance Maladie pour favoriser l'accès aux droits et aux soins et mieux accompagner les situations à risques ». *Droit Social. Regards* 46 (2): 99-106. <https://doi.org/10.3917/regar.046.0099>.
- Gervais Julie, Lemerrier Claire historienne, et Pelletier Willy. 2021. *La valeur du service public*. La Découverte.
- Gravoin, Pierre, et Rémi Le Gall. 2023. « Automatisation de la solidarité : l'impossible réforme ? » juillet. <https://sciencespo.hal.science/hal-04154433>.
- Hannafi, Cyrine, Rémi Le Gall, Laure Omalek, et Céline Marc. 2022. *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*. Research Report Dossiers de la Drees 92. DREES - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des solidarités et de la santé. <https://hal.science/hal-03618416>.
- Hernanz, Virginia, Franck Malherbet, et Michele Pellizzari. 2004. *Take-Up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/525815265414>.

- Hobeika, Paul. 2024. « Pensions incomplètes : production et invisibilisation des inégalités face à la retraite en France ». Thesis, Paris 8. <https://theses.fr/2024PA080048>.
- Lacoste, Louise. 2023. « Insérer les personnes sans abri par le travail. Un dispositif aux prises avec les catégories de « sans-domicile » et « sans-abri » ». *Revue française des affaires sociales*, n° 1 (avril): 225-45. <https://doi.org/10.3917/rfas.231.0225>.
- Lafore, Robert. 2014. « L'accès aux droits, de quoi parle-t-on ? » *Travail Social. Regards* 46 (2): 21-32. <https://doi.org/10.3917/regar.046.0021>.
- Langevin, Gabin, et Henri Martin. 2019. *Non-recours : à 70 ans, un tiers des assurés n'ont pas fait valoir tous leurs droits à retraite*. 112 4. DREES - Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du Ministère des solidarités et de la santé.
- Lendaro, Annalisa. 2013. « Inégalités sur le marché du travail entre deux générations d'immigré-e-s. Ce que l'action publique fait aux parcours de vie ». *Revue française de sociologie* (Paris) 54 (4): 779-806. <https://doi.org/10.3917/rfs.544.0779>.
- Lévy, Julien. 2021. « les "grands exclus" : une catégorie d'exceptions : évolutions du traitement politique des sans-abri chroniques en France depuis les années 1980 ». n° 2021GRALH003. Theses, Université Grenoble Alpes [2020-....]. <https://theses.hal.science/tel-03329601>.
- Math, Antoine. 1996a. *Le non-recours en France: un vrai problème, un intérêt limité*. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1727>.
- Math, Antoine. 1996b. *Non-take-up, niet-gebruik ou non-recours ? [Comment traduire des termes de protection sociale]*. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1726>.
- Mazé, Amélie. 2020. « 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 ». Phdthesis, Université Grenoble Alpes [2020-....]. <https://theses.hal.science/tel-03216452>.
- Mazet, Pierre. 2014. « L'analyse du non recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques ». Article de colloque presented sur Pauvreté et ineffectivité ds droits. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. décembre 6. <https://shs.hal.science/halshs-01816122>.
- Mesnel, Blandine. 2021. « État des lieux. Les démarches administratives à l'interface des gouvernants et des gouvernés ». *Gouvernement & action publique* 10 (2): 113-28. <https://doi.org/10.3917/gap.212.0113>.
- Niyomwungere, Macline, et Frédéric Broutin. 2021. « Actions de lutte contre le non-recours à l'Aspa : ciblage par datamining ». *Droit Social. Retraite et société* 87 (3): 169-90. <https://doi.org/10.3917/rs1.087.0169>.
- Okbani, Nadia. 2024. « Une analyse structurelle des conditions d'accès au RSA au prisme des obstacles et risques de renoncement: » *Informations sociales* n° 212 (1): 68-77. <https://doi.org/10.3917/inso.212.0068>.
- Oorschot, Wim van. 1991. « Non-Take-Up of Social Security Benefits in Europe ». *Journal of European Social Policy* 1 (1): 15-30. <https://doi.org/10.1177/095892879100100103>.
- Reveillere, Charles. 2022. « "Demain c'est loin, et aujourd'hui c'est déjà trop tard" : vivre et gouverner le délogement dans deux espaces populaires en attente de rénovation urbaine ». These de doctorat, Paris, Institut d'études politiques. <https://www.theses.fr/2022IEPP0038>.
- Siblot, Yasmine. 2005. « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles »:Diagnostics misérabilistes et réformes libérales ». *Science Politique. Actes de la recherche en sciences sociales* 159 (4): 70-87. <https://doi.org/10.3917/arss.159.0070>.
- Siblot, Yasmine. 2006. *Faire valoir ses droits au quotidien: les services publics dans les quartiers populaires*. Sciences Po. Sociétés en mouvement. Cairn.

- Siblot, Yasmine, Marie Cartier, Isabelle Coutant, Olivier Masclet, et Nicolas Renahy. 2015. « Sociologie des classes populaires ». *Sociologie. Collection U*, 7-12.
- Van Oorschot, Wim, et Antoine Math. 1996. « La question du non-recours aux prestations sociales ». *Recherches et Prévisions* 43 (1): 5-17. <https://doi.org/10.3406/caf.1996.1725>.
- Warin, Philippe. 2003. « Le non recours aux services publics, une question en attente de reconnaissance. La problématique de l'accès aux droits ». *Informations sociales*, 94-101.
- Warin, Philippe. 2017. *Le non-recours aux politiques sociales*: Presses universitaires de Grenoble. <https://doi.org/10.3917/pug.warin.2017.01>.
- Warin, Philippe. 2019. *Agir contre le non-recours aux droits sociaux: scènes et enjeux politiques*. Avec Jean-Claude Barbier. PUG.
- Xenidis, Raphaële. 2023. « Beyond bias: algorithmic machines, discrimination law and the analogy trap ». *Transnational Legal Theory* 14 (4): 378-412. <https://doi.org/10.1080/20414005.2024.2307200>.
- Xenidis, Raphaële. 2025. « L'égalité sous algorithme : comment (re)penser la notion de discrimination en droit européen ? » *Revue des droits et libertés fondamentaux*. <https://sciencespo.hal.science/hal-05382139>.