



HAL
open science

L'accès aux droits dans la Stratégie pauvreté en Occitanie et en PACA

Sophie Sereno, Chloé Artaud

► **To cite this version:**

Sophie Sereno, Chloé Artaud. L'accès aux droits dans la Stratégie pauvreté en Occitanie et en PACA. Commissaires à la prévention et la lutte contre la pauvreté × Préfecture de la région Occitanie; Commissaires à la prévention et la lutte contre la pauvreté × Préfecture de la région PACA. 2024. hal-04708238

HAL Id: hal-04708238

<https://amu.hal.science/hal-04708238v1>

Submitted on 24 Sep 2024

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

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

Les actions d'accès aux droits financées dans le cadre de la marge de manœuvre territoriale dans la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté entre 2019 et 2021.

Étude comparée des régions Occitanie et PACA

L'accès aux droits dans la Stratégie pauvreté en Occitanie et en PACA

Suivi, analyse qualitative et
préconisations.

Par Chloé ARTAUD,
Ingénieure de recherche.

Sous la coordination de
Sophie SERENO,
Maître de conférences.

Aix-Marseille Université,
Centre de droit social (UR 901)

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	3
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION. MÉTHODOLOGIE	9
I. RECHERCHE DÉTAILLÉE	13
A. LES ACTEURS LOCAUX DE L'ACCÈS AUX DROITS	13
i. Les structures	13
ii. Localisation géographique.....	17
iii. La récurrence des acteurs impliqués dans la Stratégie pauvreté.....	18
B. LES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES DES PROJETS	22
i. Typologie	22
ii. Analyse	24
C. IMPACT DES PROJETS SUR LES BÉNÉFICIAIRES	29
D. L'ÉCOSYSTÈME DE L'ACCÈS AUX DROITS	36
i. Les liens entre les associations	36
ii. Les liens avec les institutionnels.....	37
II. TYPOLOGIE DES ACTIONS FINANCÉES	39
A. LA NOTION D'ACCÈS AUX DROITS	39
i. Constat	39
ii. Analyse	41
iii. Proposition de rationalisation de la catégorie « <i>accès aux droits</i> ».....	42
B. La mise en œuvre des projets par les acteurs locaux	44
i. Les projets	44
ii. Les projets <i>innovants</i> et initiatives <i>inspirantes</i>	49
CONCLUSION	55
Les porteurs de projets, vecteurs de ressources (in)exploitées?	55

Les analyses, interprétations et conclusions présentées dans cette étude sont le fruit du travail indépendant des chercheurs et ne représentent pas nécessairement les points de vue ou positions des institutions ayant financé ces travaux.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAP, Appel à projet

ACI, Ateliers et Chantiers de l'Insertion

AGBF, Aide à la Gestion du Budget Familial

ASE, Aide Sociale à l'Enfance

ASIP, Accueil Social Inconditionnel de Proximité

BRSA, Bénéficiaire du Revenu de Solidarité Active

CAF, Caisse d'Allocations Familiales

CALPAE, Convention d'Appui à la Lutte contre la Pauvreté et d'Accès à l'Emploi

CARSAT, Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé

CCAPEX, Commission de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions

CCAS, Centre Communal d'Action Sociale

CDAD, Conseil Départemental d'Accès aux Droits

CHRS, Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale

CIDFF, Centre d'Information des Droits des Femmes et des Familles

CLP, Commissaire à la Lutte contre la Pauvreté

CNAM, Caisse nationale d'Assurance Maladie

CPAM, Caisse primaire d'Assurance Maladie

DDCS PP, Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la protection des populations

DDETS, Direction Départementale de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

DIPLP, Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

DREETS, Direction Régionale de l'Economie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités

DRJSCS, Direction Régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

ETP, Equivalent Temps-Plein

FAPI, Fond d'Appui aux politiques d'Insertion

FSE, Fond de Solidarité Européen

FVV, Femmes Victimes de Violence

IAE, Insertion par l'Activité Economique

IML, Intermédiation Locative

INSEE, Institut national de la statistique et des études économiques

LEAO, Lieu d'Écoute d'Accueil et d'Orientation

MECS, Maison d'Enfants à Caractère Social

PACA, Provence-Alpes-Côte d'Azur

PASS, Permanence d'Accès aux Soins de Santé

PCB, Point Conseil Budget

QPV, Quartier prioritaire de la politique de la Ville

SIAO, Service intégré d'accueil et d'orientation

SPLCP, Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté

SNPLCP, Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

TZNR, Territoire Zéro Non-Recours

UDAF, Union Départementale des associations familiales

SYNTHÈSE

Entre 2019 et 2022, les commissariats à la lutte contre la pauvreté des régions Occitanie et PACA ont financé quatre-vingt-treize (93) actions d'accès aux droits¹. Leur analyse qualitative permet d'en fournir une typologie affinée, en identifiant les principales caractéristiques tenant aux porteurs de projet, aux publics bénéficiaires ainsi qu'aux modalités d'action et à leurs retombées. Ce travail de recherche vise ainsi à nourrir une réflexion approfondie sur l'accès aux droits dans ces territoires.

La typologie des porteurs de projet est assez uniforme. Il s'agit essentiellement de structures associatives, de toutes tailles. Reste que les financements de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté ont principalement été obtenus par des associations bénéficiant d'un rayonnement important ou d'un relais informationnel par l'intermédiaire des unions ou fédérations.

D'un point de vue géographique, il est possible de noter une répartition variable des acteurs de l'accès aux droits au sein de chaque région. Cependant, les opérateurs les plus éloignés des grandes agglomérations (Marseille et Montpellier) évoquent le sentiment de « *ne pas être dans la partie* ».

Les structures associatives sont pour l'essentiel financées par des fonds publics. Un nombre important d'associations bénéficient des financements liés au dispositif des quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV), d'agréments (CHRS, IML, ACI, IAE, centre social) ou de labels (France services, PCB). Pour autant, elles partagent une difficulté commune, celle de trouver une source de financement pérenne. Elles ont du mal à avoir une vue d'ensemble de leur mission et sont affectées par les conditionnements imposés par leurs différents financeurs. En ce qui concerne la Stratégie pauvreté, toutes les associations s'accordent à dire qu'un financement pluriannuel est indispensable à la bonne réalisation des projets et à un éventuel essaimage. L'instruction interministérielle relative à la mise en œuvre du Pacte des solidarités² fait d'ailleurs le relais de ce besoin et invite les acteurs à imaginer des dispositifs de type « *table ronde des financeurs* ».

L'analyse des actions financées par la marge de manœuvre territoriale permet de mettre en évidence la récurrence des acteurs financés. Les commissariats participent à la création d'un réseau d'acteurs de confiance composés des opérateurs bien identifiés sur les territoires. Lorsque les structures n'identifient pas la personne du commissaire, elles sont en général en lien avec la DREETS ou les DDETS. Malgré l'importance de ce réseau, certains acteurs ne sont pourtant pas connus des services de l'État. Il conviendrait ainsi d'identifier de nouveaux interlocuteurs. D'ailleurs, les retours des acteurs appuient l'idée que la communication sur les appels à projets reste perfectible.

Le fait d'appartenir à l'écosystème établi semble revêtir une certaine importance pour les acteurs associatifs. Les porteurs de projet apprécient d'être invités et associés aux réflexions par le commissaire, dans le cadre de réunions de travail ou d'échanges moins formels. Ils évoquent le souhait d'être accompagné de manière plus significative dans le déploiement de leurs projets. Ainsi,

¹ A partir des données fournies, quarante-deux (42) actions ont été référencées en Occitanie et cinquante-une (51) actions en PACA.

² INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027, Annexe 2, p. 2 : « *La gouvernance doit permettre la définition d'une feuille de route partagée afin de déterminer, entre l'ensemble des acteurs, les mesures à conduire dans le département pour améliorer l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, ainsi que leurs modalités de cofinancement, sous forme de plan d'action* ».

les acteurs ressentent parfois le besoin d'un accompagnement et d'échanges plus conséquents qui répondraient à la dynamique de co-construction envisagée par la Stratégie et promise par le Pacte des solidarités. Or, l'absence d'un véritable commissariat avec des personnels dédiés au pilotage et à la mise en œuvre de la Stratégie est une contrainte majeure du dispositif.

En ce qui concerne les publics cibles des mesures, l'étude des actions d'accès aux droits témoigne de leur grande diversité. Les personnes bénéficiaires des mesures de la Stratégie pauvreté ne sont pas uniquement des personnes dites *précaires*. Les actions recensées bénéficient à la population générale. Les personnes bénéficiaires sont donc les personnes qui n'ont pas accès à leurs droits, sans égard à la cause qui est à l'origine de ce nonaccès (condition biologique, condition d'âge, condition géographique). Une focale particulière se retrouve sur la grande précarité (personnes à la rue, personnes hébergées, étrangers, femmes victimes de violences, personnes en état de prostitution). Aussi, les actions d'accès aux droits sont marquées par deux courants qui s'entremêlent à certains égards. Elles se soucient à la fois des personnes issues de la grande précarité, mais aussi de tous ceux n'ayant pas accès à leurs droits.

Les bénéficiaires des actions d'accès aux droits appartiennent plus ou moins toujours au même cercle, celui des bénéficiaires (anciens ou actuels) de l'action sociale au sens large. Cela s'explique par des raisons géographiques et sociétales. En effet, le maillage associatif est très développé dans les quartiers prioritaires de politique de la Ville et dans les territoires où se concentrent les situations de précarité. De plus, le public précaire est un public « *difficile à capter* ». Il en résulte que, même lorsque ce public est déjà accompagné, les travailleurs sociaux sont souvent mal identifiés. Les structures doivent refaire le lien, reconstruire le maillage autour de la personne. Cela peut conduire à des doublons, à des reprises de démarches. D'une manière générale, la cohérence globale de l'accompagnement social doit être réinventée pour assurer un *parcours sans couture*, garantir le maintien des droits et permettre ce dernier kilomètre de l'accès aux droits.

L'étude fait apparaître que la population hors radar de l'action sociale est difficile à saisir, car elle reste en marge des actions de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit en premier lieu d'un problème d'information et de communication. Le renouvellement des méthodes mériterait d'être mieux accompagné, notamment en formant les opérateurs aux dispositifs d'aller-vers et en repérant les bonnes pratiques à essayer.

Les porteurs de projet évoquent une difficulté particulière quant à l'identification et à la captation de nouveaux publics qui semble liée à l'explosion de la demande en matière d'accès aux droits et de l'aide aux démarches en ligne. La question des « *maisons France services* » est à la marge de cette étude puisque le sujet était d'analyser les projets financés par la marge de manœuvre territoriale. Néanmoins, elle est omniprésente dans l'esprit des porteurs de projets et doit être traitée pour appréhender les mesures d'accès aux droits déployées dans le cadre de la Stratégie. La fermeture des guichets des services publics a conduit à l'augmentation exponentielle des demandes d'accompagnement et des sollicitations de toutes sortes. Les associations sont en première ligne face à l'incompréhension, voire parfois à la colère des administrés. L'absence de prise en compte des besoins du public conduit à un phénomène de non-adhésion. Or, le public reste peu associé dans l'élaboration des pratiques. Des actions ont bien été financées sur le thème de la participation, mais les démarches participatives ne s'intègrent pas encore dans une dynamique de co-construction sur le renouvellement des méthodes.

Les données exploitées n'ont pas permis de mesurer précisément l'impact des projets, qu'il s'agisse du recul de la pauvreté ou de l'amélioration concrète de l'accès aux droits. Toutefois, si le faible taux de bilans disponibles pouvait faire craindre à propos de l'engagement des porteurs de

projets, il y a lieu de relever que les entretiens ont permis de mettre en évidence un réel engagement et une forte volonté de mettre leurs actions au profit d'un meilleur accès aux droits dans toutes ses dimensions.

L'absence de données quantitatives cohérentes est à nuancer et à mettre en perspective avec l'objet de la présente étude. Les actions d'accès aux droits sont particulièrement concernées par la question d'une évaluation plutôt qualitative puisqu'il s'agit de capter ceux qui n'ont pas accès à leurs droits, que ce soit par leur situation d'éloignement géographique ou social. Elles vont par nature toucher peu de bénéficiaires. Pourtant, elles sont susceptibles d'atteindre l'objectif affiché de la politique publique, c'est-à-dire assurer le dernier kilomètre, repérer les publics dits *bors radar*, qui n'étaient pas connus des institutions. Aussi, la typologie des actions d'accès aux droits implique de mettre l'accent sur l'évaluation qualitative, sans focaliser sur le nombre de bénéficiaires touchés ou le nombre de droits ouverts. Ce constat est d'autant plus vrai que les acteurs ont tendance à surévaluer le nombre de bénéficiaires envisagés par rapport à ceux qui seront réellement touchés par l'action.

L'écosystème de l'accès aux droits est constitué par un maillage opérationnel territorialisé. En pratique, sur un même territoire, les acteurs de l'accès aux droits ont une connaissance fine des différentes structures du secteur. Mais les liens restent très dépendants des relations interpersonnelles. Les gouvernances collaborent encore peu ensemble. Cependant, un grand nombre d'associations initient des mises en réseau³. La dynamique post-covid semble favorable au dialogue et propice à un renouveau des modalités d'échanges pour faire émerger des projets collaboratifs.

Les associations de l'accès aux droits financées par la marge de manœuvre territoriale sont dans l'ensemble satisfaites de leurs liens avec les institutionnels chargés de la Stratégie pauvreté. Il n'en demeure pas moins que des besoins de coordination sur certains sujets sont prégnants, notamment sur la question des « *maisons France services* ». La complémentarité des dispositifs et l'orientation des publics sont largement perfectibles. Les acteurs interrogés ont fait part d'un climat de tension avec le public. Les associations de l'accompagnement dans l'accès aux droits sont au premier plan.

À partir de l'analyse des actions portées en région Occitanie et PACA, l'accès aux droits peut être défini comme l'accompagnement d'un individu, par la prise en compte de l'ensemble de ses besoins qu'ils soient ou non conscients, visant à garantir l'accès à ses droits fondamentaux en priorité, mais aussi à ses droits en général. Cet accompagnement peut notamment prendre la forme de l'assistance dans la mise en œuvre des droits et la réalisation de ses démarches. De manière plus ciblée, les acteurs des deux régions ont financé des mesures liées à l'accompagnement dans l'accès aux droits sociaux et aux démarches administratives, des mesures permettant l'aide et le soutien aux plus démunis, des mesures destinées à lutter contre la fracture numérique, ainsi que des mesures liées à la volonté de faire coopérer les acteurs pour gagner en effectivité dans la lutte contre la précarité.

Les catégorisations retenues par les commissariats dans le cadre de l'inventaire des actions financées en région sont susceptibles d'être améliorées. La catégorie reste très hétérogène, tant au niveau des deux régions, qu'au sein de chaque région. Cela permet de saisir à quel point la notion

³ C'est par exemple le cas sur certains territoires (ex : les *associations du quartier de la Croix d'Argent*) ou encore sur une thématique particulière (ex. : *Réseau d'Inclusion Numérique Gardois RING*).

ne fait pas l'objet d'un consensus. Elle se définit tantôt par ses leviers, tantôt par ses publics. Une proposition de rationalisation a été envisagée à la lumière du Pacte des solidarités.

Si le champ d'application de l'accès aux droits est susceptible d'être précisé, la notion d'*innovation* mérite également d'être éclairée dans la perspective du Pacte des solidarités. Il faudrait y voir une incitation au renouvellement des méthodes plus qu'un véritable critère de sélection. En effet, l'analyse des projets sélectionnés montre qu'une *initiative inspirante* peut être définie par une méthodologie de déploiement fondée sur des leviers renouvelés (aller-vers, coopération entre les acteurs, formation des professionnels et participation du public) ou sur une thématique qui occupe l'espace public. Cette notion reste limitante lorsqu'elle n'est pas présentée de manière pédagogique en ce qu'elle conduit à financer les acteurs aguerris aux appels à projets, qui maîtrisent les éléments de langage et le processus de montage de projet. Sous cette réserve, une analyse sélective – et non exhaustive⁴ – d'actions *inspirantes*, au sens précédemment développé, a été opérée.

D'un point de vue général, il semble indispensable de valoriser les mesures supra-associatives à vocation de coopération pour renforcer le maillage territorial et la bonne diffusion de l'offre d'accès aux droits en région. Cependant, ces projets doivent être accompagnés et appuyés afin de garantir le dialogue entre les gouvernances. Par ailleurs, l'absence de cadre spécifique de financement ne favorise pas l'émergence et le déploiement de ce type de projet collaboratif.

D'un point de vue plus spécifique, les entretiens menés au cours de cette étude permettent de dire qu'il existe des initiatives *innovantes* et *inspirantes*, au-delà des projets sur lesquels portait le cadre de recherche. Les associations n'ont pas toujours conscience de leurs ressources ou du caractère inspirant de leurs actions. Aussi, une communication nourrie sur les objectifs du Pacte et sur les mesures à prioriser permettrait de faire émerger des projets déjà réfléchis, déjà expérimentés. Ces projets seraient plus structurés et leur pérennité plus évidente à assurer. Il est essentiel de communiquer efficacement sur les objectifs à réaliser. Il semble pertinent d'impulser des groupes de travail destinés à co-construire les projets répondants aux attendus du Pacte. Et dans cette perspective, il conviendra d'élargir le cercle des acteurs de la Stratégie.

⁴ Un choix a été opéré par l'équipe de recherche. Néanmoins, d'autres actions financées dans le cadre de la Stratégie sont susceptibles d'être qualifiées d'innovantes au sens où elles exploitent des leviers renouvelés ou des thématiques « *prioritaires* » sur le territoire de déploiement.

INTRODUCTION. MÉTHODOLOGIE

La lutte contre la pauvreté est un enjeu sociétal majeur. De nombreux mécanismes nationaux et régionaux ambitionnent de résorber les différentes formes d'exclusion subies par les personnes en état de précarité. Dans cette perspective, la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté (SPLCP) a été lancée en automne 2018. Cette politique publique mobilise l'État, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, les opérateurs de l'État, les associations, les entreprises et les citoyens eux-mêmes, au service d'une série d'actions ambitieuses en faveur des personnes en situation de *pauvreté*⁵. En région, elle est assurée et coordonnée par les commissaires à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (CLP), placés sous l'autorité du préfet de région.

La déclinaison territoriale de la stratégie nationale repose sur une *contractualisation* entre l'État, à l'échelle régionale, et les collectivités territoriales à travers des *conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi* (CALPAE). Des conventions avec les départements, chefs de file en matière d'action sociale dans les territoires, ont ainsi été conclues à l'été 2019. Le dispositif contractuel a été étendu en 2020 aux régions et aux métropoles. Pour ce qui est des départements, les CALPAE prévoient des objectifs socles et communs⁶. En contrepartie, des actions peuvent également être menées à l'initiative des départements pour financer des projets spécifiques innovants répondant aux besoins du territoire et s'inscrivant dans le cadre des objectifs de la stratégie pauvreté. Pour ce qui est des régions et des métropoles, il n'a pas été prévu d'objectifs socles, les actions contractualisées sont donc exclusivement d'initiative locale. Les partenaires sont ainsi libres de fixer les priorités, au regard des enjeux propres au territoire⁷.

Au lieu et place du Fonds d'investissement social⁸, ces actions sont complétées par des appels à projets afin de soutenir les actions des acteurs associatifs locaux. Ils sont menés par les commissaires à la lutte contre la pauvreté, financés sur des *crédits délégués*. Ils disposent d'un budget d'intervention pour financer des projets innovants sur le terrain ou répondant à un besoin spécifique du territoire. Plus de 1 000 projets ont ainsi été soutenus entre 2019 et 2020 dans le champ de l'insertion, de l'hébergement/du logement et de l'accès aux biens essentiels, en particulier

⁵ Le taux de pauvreté désigne la proportion des personnes dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu de vie médian (source : INSEE, 2021). Toutefois, la notion de *pauvreté* ne peut être appréhendée que dans sa dimension monétaire, elle est à mettre en perspective avec d'autres indicateurs corrélés aux conditions de vie (notamment chômage, mal-logement, difficultés bancaires, illettrisme, inégalités H/F...). Il convient également de tenir compte de la précarité relationnelle qui est en progression.

⁶ Not. la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la mise en place d'un accueil social inconditionnel de proximité et d'une démarche de référent de parcours, la réduction des délais d'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et la mise en place d'une garantie d'activité départementale. Dans certains départements, des crédits supplémentaires ont été affectés à la création ou au renforcement de maraudes mixtes et/ou d'actions de prévention spécialisée.

⁷ Si le dispositif a eu un franc succès au niveau départemental avec 97 collectivités concernées, il a ensuite eu plus de mal à s'amorcer avec la crise sanitaire. Seulement cinq conseils régionaux et vingt-deux métropoles avaient contractualisé en 2021 (V. en ce sens, Rapport d'étape national, p. 9 et 10).

⁸ Un *fonds d'investissement social* devait être créé dans le cadre du Grand plan d'investissement. Il était question qu'il soit doté de 100 M€ pour financer des appels à projets selon la méthode d'investissement d'avenir sur quatre thématiques (favoriser le développement complet de l'enfant dès la petite enfance de 0 à 6 ans ; développer des dispositifs d'accompagnement éducatif renforcé jusqu'à 16 ans ; expérimenter de nouvelles modalités d'insertion et d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans ; des dispositifs favorisant l'accès aux droits et aux services, en particulier pour les jeunes). Toutefois, il n'a pas obtenu le budget dédié et n'a donc pas vu le jour. Afin de concrétiser cette démarche autrement, la DIPLP a indiqué qu'elle avait redirigé certains des crédits en sa possession vers des enveloppes confiées aux commissaires à la lutte contre la pauvreté afin de financer des projets sur leur territoire.

l'alimentation⁹. Ils sont mobilisés sur le *programme 304*. La montée en charge des crédits dédiés aux *initiatives libres* se manifeste également par l'intégration de la majeure partie des crédits du FAPI (Fonds d'appui aux politiques d'insertion). Le financement du secteur de l'insertion par l'activité économique en complément des mesures financées sur le *programme 102* peut trouver sa place sur cette enveloppe. L'enveloppe était de 4 M€ en 2019 et a été portée à 23 M€ en 2020 et à plus de 28 M€ en 2021. Par ailleurs, est venu s'ajouter le budget issu du plan de soutien exceptionnel aux associations de 100 M€, lancé en novembre 2020, dans le cadre du plan France Relance. Il se décline tant au niveau national (un tiers du budget) qu'au niveau régional (deux tiers du budget, soit 66 M€ sur deux ans). Au niveau régional, l'instruction des projets est menée par les commissaires chargés de la lutte contre la pauvreté.

Entre 2019 et 2022 en Occitanie, 328 projets ont été financés dans le cadre d'appels à projets aux mains du commissaire. Cela représente un budget total de 14 759 877 euros. En région PACA, 259 actions ont été financées pour un budget total de 6 855 991 euros.

La présente étude a vocation à mettre en lumière les actions d'accès aux droits financées, en procédant à une analyse comparative entre la région Occitanie et la région PACA. Par des leviers variés et renouvelés, une multitude d'acteurs locaux ont œuvré dans l'objectif de garantir l'accessibilité aux droits des personnes en situation de précarité sur ces deux territoires. La multiplicité et la diversité des actions interrogent sur l'existence (ou non) d'une conception partagée, tant par les structures en charge de leur déploiement que par les bénéficiaires, de ce que recouvre l'*accès aux droits* ainsi que de la définition du public cible. D'une part, les personnes ignorent parfois leur existence ou leur capacité d'en bénéficier. D'autre part, les organismes missionnés pour leur accompagnement peuvent eux-mêmes être perdus face à la diversité des droits ou des publics concernés. L'objectif est donc de procéder à une analyse qualitative des actions d'accès aux droits, d'en cerner les modalités et les limites. Elle tend à identifier les tendances, les initiatives inspirantes, mais également les difficultés rencontrées localement. Des propositions visant à soutenir le déploiement de la nouvelle stratégie – qu'il y a désormais lieu d'appeler Pacte des solidarités – ont été formulées.

- Méthodologie :

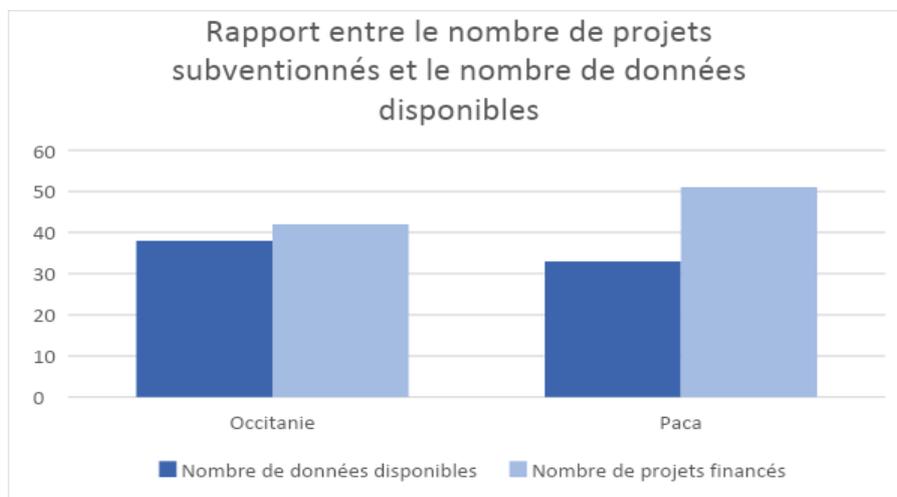
La recherche s'est décomposée en trois temps forts.

Dans un premier temps, un travail de définition a été réalisé. L'absence de définition de la notion d'*accès aux droits* dans la Stratégie pauvreté et l'évolution de sa conception à travers ses déclinaisons régionales en font un objet juridique complexe et une catégorie particulièrement hétérogène. Cependant, sa tendance à la fois inclusive et élastique fait d'elle un outil particulièrement approprié à l'usage d'adaptations territoriales.

Dans un second temps, l'analyse a porté sur l'exploitation des données transmises par les commissariats. Il s'agit d'abord des tableurs recensant les actions financées par la marge de manœuvre territoriale de 2019 à 2022. Ensuite, l'accès à la plateforme Osmose a permis d'exploiter certaines réponses des acteurs aux appels à projets, ainsi que des bilans des actions qui y figuraient. Ces données sont affectées d'un certain nombre de carences, les tableurs fournissent parfois des données erronées et des biais de classement ont été relevés. De plus, la plateforme Osmose est

⁹ Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté 2018-2021 : le point sur la mise en œuvre, octobre 2021, p. 6.

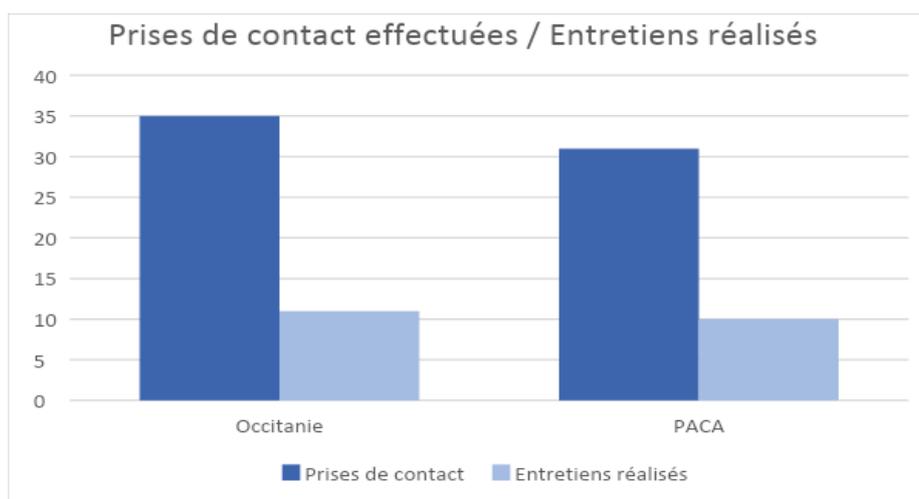
insuffisamment alimentée. Ce constat porte essentiellement sur les bilans d’actions fournis. Mais plus largement, la totalité des réponses aux appels à projets financés ne figure pas sur la base de données. En région PACA, la carence des données est encore plus marquée.



Graphique mettant en évidence la différence entre le nombre de projets recensés dans la catégorie « accès aux droits » et le nombre de données disponibles sur Osmose.

Afin de pallier cette difficulté, **une approche qualitative centrée sur les données accessibles a été privilégiée**. C’est ainsi que le troisième temps de ce projet a été consacré au recueil d’éléments de contexte dans le cadre d’entretiens avec des porteurs de projets.

Les acteurs ont été contactés par courriel. Cette prise de contact a permis d’organiser **21 entretiens**. Les échanges ont pris la forme d’entretiens semi-directifs et ont été réalisés essentiellement par visioconférence, via l’application Zoom, ou, à la demande des acteurs, par téléphone. Ils ont duré en moyenne entre 1h et 1h30.



Graphique illustrant le nombre de prises de contact et le nombre d’entretiens réalisés par région. Aucune sélection n’a été opérée parmi les porteurs de projets. Tous les bénéficiaires de subventions recensés dans la catégorie « accès aux droits » ont été sollicités en vue d’un entretien à partir des courriels renseignés (dans les tableurs Excel et dans les réponses aux appels à projets disponibles sur Osmose).

Un questionnaire à destination des porteurs de projets a été élaboré. Les questions portent sur l'identification des bénéficiaires des subventions, leurs rapports avec la Stratégie pauvreté, leur conception de l'accès aux droits, leurs modalités d'action, les publics bénéficiaires, ainsi que leur perception de l'action publique sur le territoire. Les réponses exploitées sont limitées aux porteurs de projets ayant répondu à notre sollicitation. Elles portent sur 11 structures en Occitanie et 10 en région PACA. Certaines personnes n'ont pas pu être contactées, car leurs coordonnées n'étaient pas disponibles¹⁰ ou valides. Toutefois, le faible taux de retour interpelle et influence la lecture des résultats de la présente étude. Ces échanges ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des acteurs subventionnés. Il s'agit de la vision d'acteurs proactifs de l'accès aux droits souhaitant entretenir des liens forts avec les commissariats à la lutte contre la pauvreté.

- Limites de la recherche :

L'analyse menée présente plusieurs biais. En premier lieu, les personnes interrogées appartiennent toutes à des structures financées par la Stratégie pauvreté, dont l'identité est recensée dans les tableaux produits par les commissariats (2019-2022). Sont donc exclues les candidatures non retenues, les acteurs de l'accès aux droits n'ayant pas candidaté, ainsi que les acteurs ayant été financés pour l'année 2023. Aussi, la vision proposée reste partielle. En second lieu, la présente analyse ne fournit pas une mesure précise de l'effet de la politique publique à l'égard de toutes les parties prenantes de la lutte contre la précarité, notamment en ce qui concerne les publics bénéficiaires qui n'ont pas pu être interrogés au regard du temps imparti pour cette recherche. De la même manière, les échanges avec les institutionnels auraient mérité d'être étoffés. Si quelques échanges sont intervenus, le calendrier n'a pas permis d'initier des entretiens approfondis avec les DREETS ou les DEETS.

Plan du rapport - La recherche détaillée présentée ci-après (I) permet d'établir une typologie des actions financées dans le cadre de la marge de manœuvre territoriale des deux régions (II).

¹⁰ Exemple : DDCS-PP, « Atelier de co-développement visant la promotion de la participation des personnes accompagnées porté par le SLAO ».

I. RECHERCHE DÉTAILLÉE

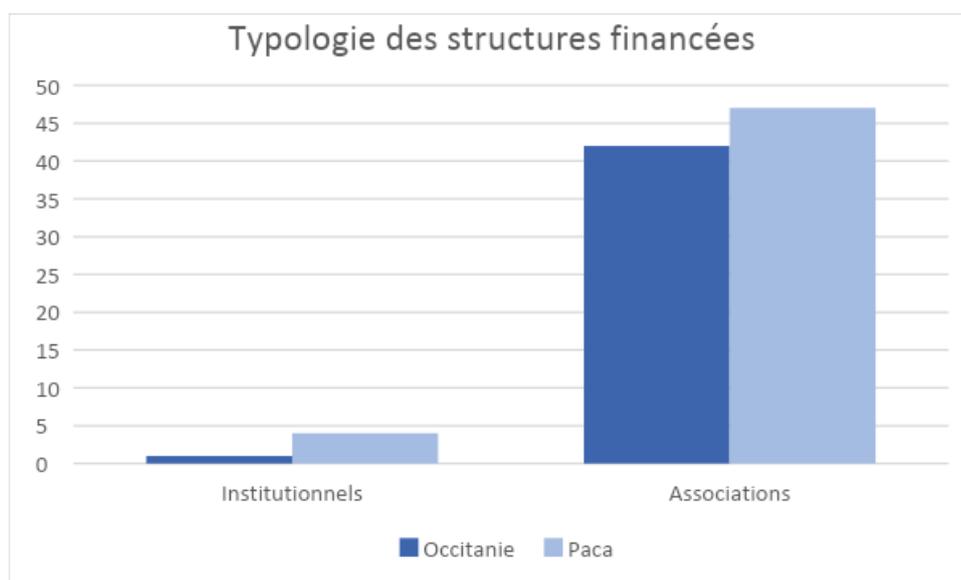
La présente étude a vocation à identifier les acteurs de l'accès aux droits présents sur les territoires des régions Occitanie et PACA (A), à déterminer qui sont les publics bénéficiaires des mesures financées (B) et à mesurer leur impact (C). Il s'agit également d'établir une représentation dynamique de l'écosystème de l'accès aux droits (D).

A. LES ACTEURS LOCAUX DE L'ACCÈS AUX DROITS

Questionnement général : Qui sont les bénéficiaires des subventions de la marge de manœuvre territoriale (crédits commissaires) en matière d'accès aux droits ?

i. Les structures

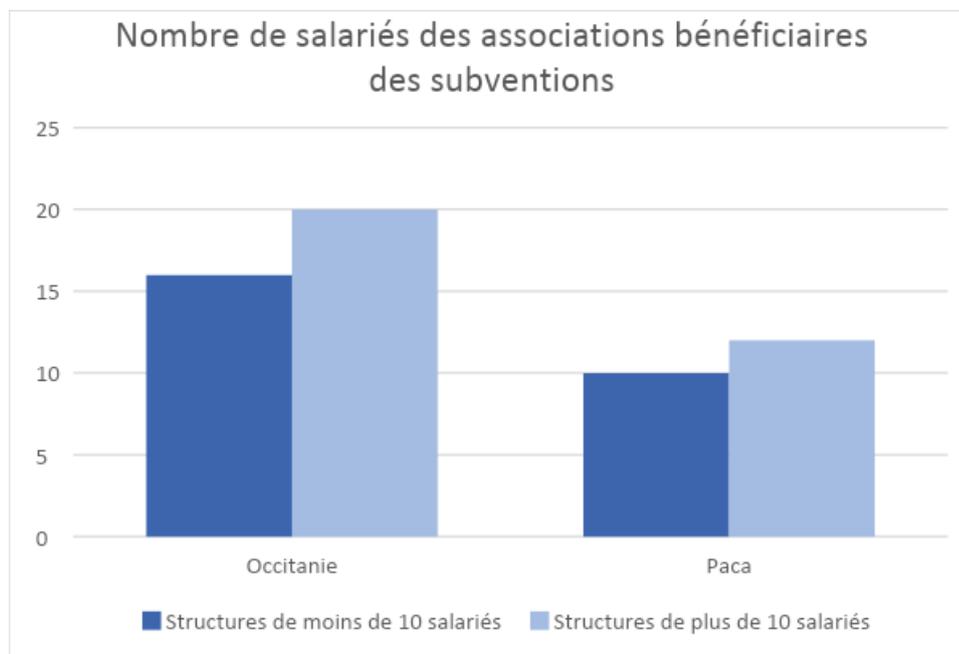
Les principales structures bénéficiaires de subventions sont des associations. Les institutionnels sont des Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), un Conseil Départemental, une Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDCS-PP) et un Conseil Départemental de l'Accès aux Droits (CDAD).



Graphique représentant le type de structure des porteurs de projets financés dans la catégorie « accès aux droits ».

- Typologie des associations

Les associations ont des structurations variables. Les subventions sont assez bien réparties en fonction de la taille des associations. Elles représentent à la fois des petites structures et des structures de plus de 10 salariés.



Graphique représentant le poids des structures bénéficiaires (en fonction du nombre de salariés des associations). Le nombre de salariés n'est pas toujours renseigné dans les dossiers de réponse aux appels à projets, c'est encore plus vrai en région PACA. En Occitanie, la rédaction du formulaire de réponse à l'AAP ne précise pas si la donnée doit être renseignée en ETP. La statistique produite est réalisée uniquement à partir des dossiers des associations ayant précisé leur nombre de salariés dans le formulaire de demande de subvention en ETP.

L'enveloppe commissaire de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a principalement financé des actions d'accès aux droits portées par des associations bénéficiant d'un rayonnement important ou d'un relais informationnel par l'intermédiaire d'une union ou d'une fédération. Il y a lieu de noter que certaines associations, ayant un faible effectif (inférieur à 10 salariés ETP), bénéficient d'un appui en raison de leur appartenance à une fédération ou à une union disposant d'un rayonnement important, notamment au niveau national¹¹. À l'inverse, les associations ayant peu de ressources humaines et n'appartenant pas aux réseaux structurants sont peu représentées.

En outre, les associations financées bénéficient souvent de labels concernant des missions d'accès aux droits tels que France services ou Point Conseil Budget ou encore d'agrèments comme celui du Point relais CAF.

En définitive, les candidatures sélectionnées sont majoritairement portées par des associations structurées en réseau et ayant une bonne connaissance du tissu institutionnel ou associatif leur permettant d'identifier les appels à projets lancés par les commissaires.

¹¹ Tel est le cas par exemple des associations comme ATD Quart Monde, du Secours populaire, des Restau du cœur, de l'association Reconnect, de Wimoov, de la Ligue de l'Enseignement, des CIDFF et de l'UCS 13.

- Financement :

Les opérateurs de la Stratégie sont majoritairement subventionnés par différents représentants institutionnels. À cet égard, il ressort des échanges liés à cette recherche que la question du financement est la difficulté identifiée prioritairement par les acteurs dans le déploiement de leurs actions.

- Origine des fonds

Les structures associatives interrogées sont pour l'essentiel financées par des fonds publics. Un nombre important d'associations bénéficient du dispositif de soutien aux QPV (quartiers prioritaires de la politique de la Ville) ou encore d'agréments. Il peut s'agir d'agréments de l'État pour exercer les missions de Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), ou d'Intermédiation Locative (IML). Certaines ont des agréments avec Pôle Emploi pour des Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) ou d'Insertion par l'Activité Economique (IAE). D'autres ont des agréments avec une Caisse d'Allocations Familiales (CAF) pour des missions de centre social. Enfin, dans une moindre mesure, quelques associations ont conventionné dans le cadre de partenariats avec la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) ou la Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail (CARSAT).

Les autres principaux financeurs sont les régions, les départements, les métropoles ou les communes. Pour ce qui est des financements européens, il semble que les associations ont tendance à se détourner progressivement des financements du Fond Social Européen (FSE) +. Plusieurs raisons sont évoquées. La première est d'ordre économique. Le solde n'étant versé qu'après la production du bilan de l'action, la structure doit avoir une trésorerie solide ou de bonnes capacités d'emprunt. De plus, les exigences de cofinancement sont non négligeables (entre 40 et 85% en fonction des régions). Il en résulte que les petites et moyennes structures sont, de fait, évincées du dispositif. La deuxième raison tient au suivi des actions. Les modalités de contrôle des financements FSE+ sont très lourdes (aussi bien du point de vue administratif que du point de vue de la sanction financière). Elles effraient particulièrement les porteurs de projets. La troisième raison évoquée tient à l'absence de système de mutualisation pour soumettre un projet. À ce titre, certains porteurs de projet ont suggéré l'idée que l'État se porte garant de ces fonds en facilitant des modalités d'emprunt particulières à ce type de projet. D'autres ont sollicité une aide à la réalisation d'une mutualisation des ressources dans le but d'obtenir à plusieurs des financements FSE+. Les raisons évoquées peuvent éclairer l'action des commissaires pour accompagner les porteurs de projets à s'émanciper des fonds dédiés au déploiement de la Stratégie pauvreté.

D'autres modes de financement sont également mobilisés. Quelques associations bénéficient d'autofinancement à travers le déploiement de certaines actions. C'est par exemple le cas lorsqu'elles sont également propriétaires-bailleresse, ou encore organisme de formation. Un certain nombre de structures interrogées bénéficient d'ailleurs de la certification Qualiopi.

De manière plus ponctuelle, les structures se tournent vers le mécénat ou des partenariats privés. Ce financement est parfois justifié, voire motivé par le fait d'avoir « *moins d'évaluations et plus de liberté* ». Néanmoins, il s'agit d'un phénomène relativement marginal. Plusieurs raisons ont été évoquées. D'abord, les associations ne sont pas familiarisées avec ce mode de financement. Ensuite, certaines craignent un désengagement de l'État et des collectivités territoriales. Enfin, d'autres

évoquent un problème d'« *image* »¹². Une autre cause transparaît néanmoins des échanges : les associations n'ont pas suffisamment connaissance de ces possibilités concrètes de financement. C'est un paradoxe à l'heure où les entreprises cherchent à placer des fonds pour justifier de leur impact social et environnemental. Une diffusion de l'offre existante et un accompagnement constituent des pistes d'action à envisager.

○ Le financement comme difficulté majeure dans le déploiement des actions

La majorité des associations évoquent des difficultés pour trouver une ou plusieurs sources de financement pérennes.

« *Le 31 décembre est synonyme d'un reset* ».
« *À chaque fin de subventions, les cartes sont rebattues* ».

Chaque année, les structures doivent trouver de nouveaux financements. De manière assez unanime, les personnes interrogées ont exprimé le sentiment de « *bricoler* » au jour le jour. Elles rencontrent des difficultés à avoir une vue d'ensemble de leur mission à long terme. La difficulté est amplifiée par l'effet « *saucissonnage* »¹³ induit par les financements fléchés qui constituent un réel souci pour la marche normale de la structure.

Cette difficulté peut expliquer que certains fonds de la Stratégie aient permis d'assurer la marche normale des structures. Et pour cause, les associations rencontrent de réels problèmes dans le financement de leurs ETP et dans la pérennisation des postes. Cela pose finalement la question de l'objectif du financement Stratégie :

A-t-il vocation à soutenir les associations qui ont pour mission l'accès aux droits et dont la présence dans l'écosystème de la lutte contre la pauvreté est essentielle ? Ou, a-t-il vocation à financer de nouveaux projets ? La question reste posée.

In fine, les associations interrogées s'accordent majoritairement sur le fait qu'un financement pluriannuel est indispensable à la bonne réalisation des projets d'accès aux droits. Le financement récurrent des structures plaide également en ce sens. D'ailleurs, certains porteurs de projets suggèrent le déploiement d'un processus spécifique pour les structures identifiées notamment par leurs rapports avec les commissaires et les DDETS. Plusieurs raisons justifient ce positionnement. Le délai de lancement d'un projet peut être long au regard des multiples opérations induites (recrutement, achat de matériel, etc.). À cela, il convient d'ajouter le temps rendu nécessaire pour faire connaître l'action puis l'adapter en fonction des éventuelles contraintes du terrain. Un porteur de projet a ainsi estimé « *qu'il faut deux années de permanence pour atteindre un taux de remplissage de 70%* ».

En définitive, un plan annuel de financement constitue une temporalité trop restreinte pour permettre aux projets d'être initiés et réalisés. Cela participe de la précarisation des actions d'accès aux droits. La plupart des associations font le même constat : une fois que les projets ont commencé à marcher, il n'y a plus de financement. L'enjeu est alors de savoir comment pérenniser les actions à moindre coût au risque de devoir y renoncer. Les acteurs interrogés ont évoqué avoir « *l'impression*

¹² La représentation dont jouissent les structures privées dans la sphère publique échappe complètement au porteur de projet alors que « *bénéficier d'un financement c'est aussi s'associer à l'image du financeur* ». Les figures de l'État et des collectivités sont marquées par une neutralité « *rassurante* ».

¹³ Les fonds sont souvent fléchés pour un public ou un objectif identifié. Un porteur de projet a pu se confier sur cette difficulté : « *Il faut construire une orientation générale avec 48 lignes de financements fléchés* ». Ce constat était largement partagé. A ce titre, les porteurs de projets se réjouissent du fait que les fonds Stratégie ne soient pas fléchés par public.

de faire du précaire avec du précaire ». Il en résulte que la question de l'essaimage ne se pose même pas pour nombre de structures.

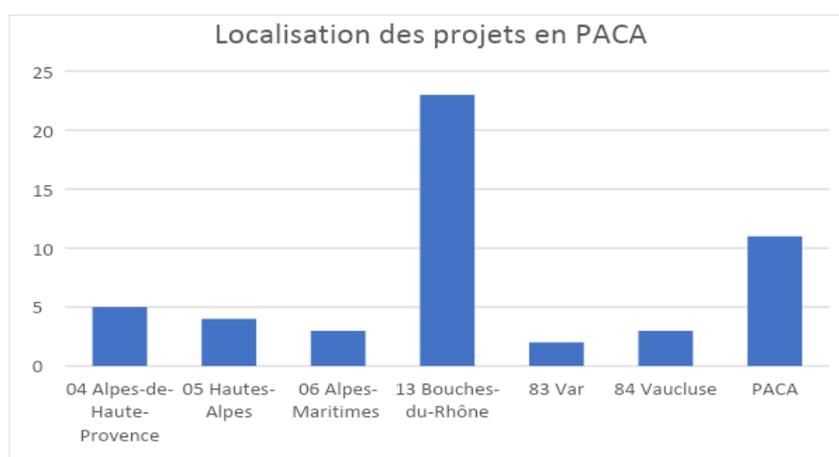
De manière plus générale, une attente forte est exprimée par les acteurs de l'accès aux droits afin de bénéficier d'un accompagnement dans la recherche de solutions de financement. D'ailleurs, l'instruction interministérielle relative à la mise en œuvre du Pacte des solidarités invite les acteurs à imaginer des dispositifs de type « *table ronde des financeurs* » :

« La gouvernance doit permettre la définition d'une feuille de route partagée afin de déterminer, entre l'ensemble des acteurs, les mesures à conduire dans le département pour améliorer l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours, ainsi que leurs modalités de cofinancement, sous forme de plan d'action »¹⁴.

ii. Localisation géographique

Chacun des territoires qui composent les deux régions a bénéficié d'actions de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les commissariats ont néanmoins concentré leurs efforts sur certains départements en fonction de leurs fragilités.

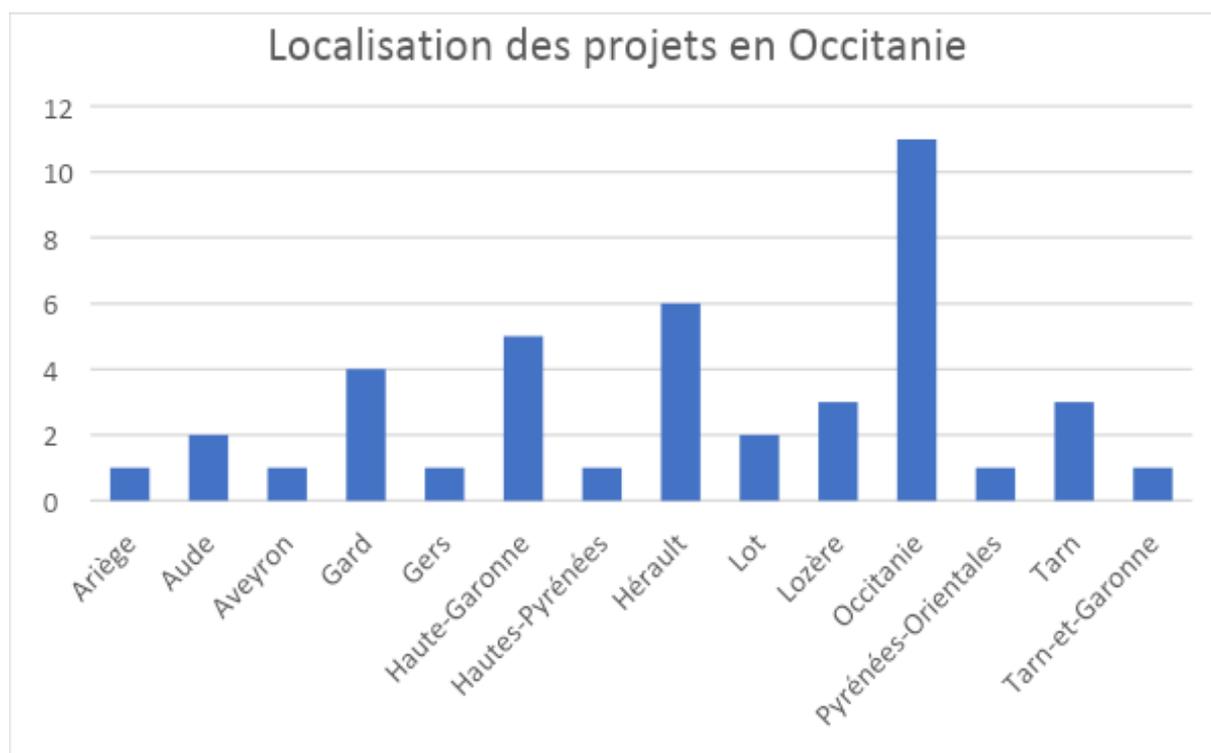
En région PACA, les actions financées font état d'une surreprésentation dans le département des Bouches-du-Rhône. Ce constat est à relativiser pour deux raisons. La première est l'importance des poches de pauvreté qui peuvent exister sur ce territoire. La seconde est sa densité populationnelle (2 048 070 habitants au 1^{er} janvier 2020, contre 140 605 dans les Hautes-Alpes, Insee). Aussi, les données démographiques justifient que moins de projets soient financés dans les départements des Alpes-De-Haute-Provence et des Hautes-Alpes. En revanche, il conviendrait à l'avenir de soutenir de manière plus significative les départements du Var et des Alpes-Maritimes dont les populations sont supérieures à un million d'habitants.



Graphique illustrant la répartition géographique des projets par département en région PACA, ainsi que les projets d'envergure régionale.

¹⁴ INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027, Annexe 2, p. 2.

En Occitanie, la répartition territoriale des projets semble plus uniforme.



Graphique illustrant la répartition géographique des projets par département en région Occitanie, ainsi que les projets d'envergure régionale.

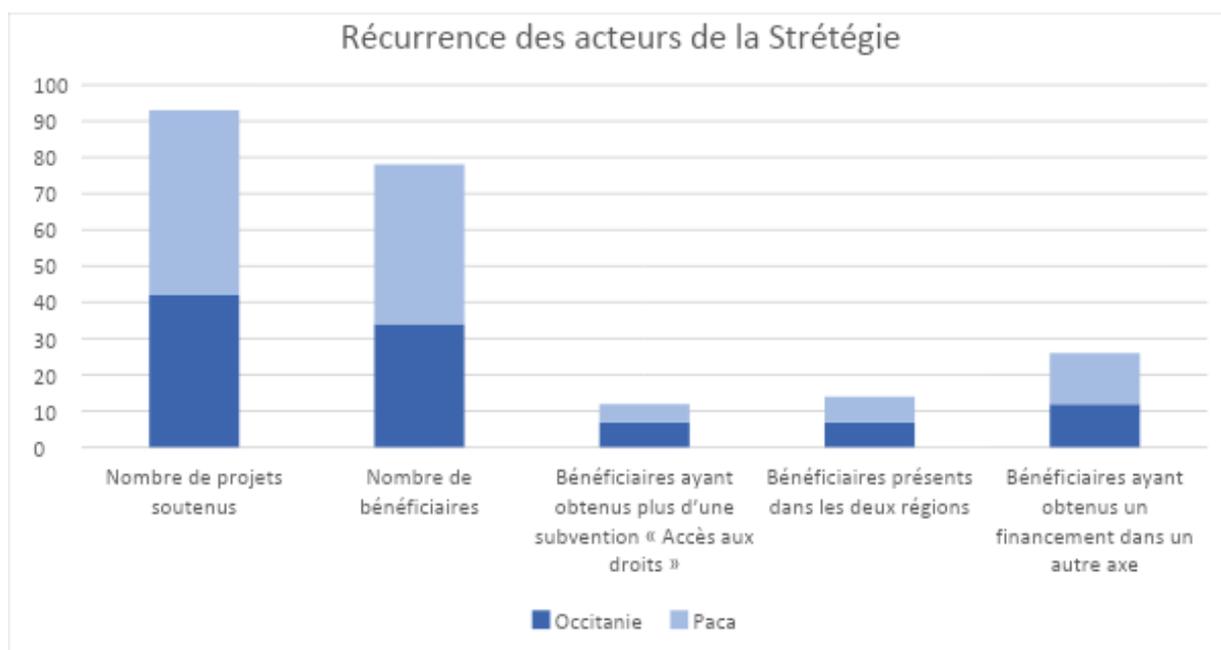
En toute hypothèse, il convient de souligner que, même lorsque la répartition est plus homogène, les opérateurs les plus éloignés des lieux d'échange (Marseille et Montpellier) peuvent avoir le sentiment de « *ne pas être dans la partie* ». À notre sens, il apparaît pertinent d'organiser des journées d'échange spécifiques à ces territoires afin qu'ils aient le sentiment d'être intégrés à la réflexion menée au sein de la politique régionale.

- iii. La récurrence des acteurs impliqués dans la Stratégie pauvreté

Questionnement général : Quelle connaissance les acteurs locaux ont-ils de la Stratégie pauvreté et du Pacte des solidarités ? Et quels rapports entretiennent-ils avec cette politique publique ?

L'analyse des acteurs de la Stratégie pauvreté permet de mettre en évidence la récurrence des acteurs financés. Les entretiens et la publication des résultats de l'AAP 2023 en Occitanie ont confirmé ce constat¹⁵.

¹⁵ PROJETS RETENUS VOLET 1 « ALLIANCES LOCALES DES SOLIDARITES » - AAP 2023, Préfecture de région.



Graphique représentant la récurrence dans le bénéfice des subventions. Les structures financées sont moins nombreuses que les projets soutenus. Certains bénéficiaires ont, en effet, obtenu le financement de plusieurs projets dans la catégorie « accès aux droits ». Certains bénéficiaires de subventions ont été financés à la fois en région Occitanie et en région PACA. Certains bénéficiaires ont également obtenu des financements dans au moins un autre axe de la Stratégie pauvreté.

De manière générale, la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté puis le Pacte des solidarités sont connus par les acteurs interrogés. Toutefois, il convient de différencier deux phénomènes.

D'une part, certains acteurs *ponctuels* ont une connaissance assez classique des politiques publiques en matière sociale dès lors que ces dernières sont au cœur de leur champ d'intervention. Mais il s'agit finalement d'une vision superficielle et imprécise, souvent liée à l'identification d'un acteur public comme potentiel financeur de leurs actions. La politique liée à la Stratégie pauvreté n'échappe pas à ce constat. Aussi, dans cette hypothèse, le constat est celui d'une maîtrise parcellaire. Les acteurs ont bien entendu les principaux discours et messages politiques ; mais ils ne connaissent pas nécessairement les différents engagements et axes. Cette circonstance se manifeste notamment par l'emploi d'un vocable approximatif, tel que l'expression « *Plan pauvreté* ». De même, certains ne connaissent pas l'existence du commissaire à la lutte contre la pauvreté, bien qu'il soit leur financeur. Dans ce cas, ils identifient davantage les DDETS ou la DREETS.

D'autre part, il y a les acteurs *récurrents* de la Stratégie. Ces derniers ont une connaissance plus fine de la politique publique. Ils entretiennent parfois des liens directs avec le commissaire. Ce constat est plus marquant en Occitanie. Les acteurs associatifs sont très satisfaits de son engagement et du fait d'être reconnus comme interlocuteurs. Les plus petits opérateurs ou ceux qui se trouvent géographiquement plus éloignés le connaissent moins. En PACA, la prise de poste récente de la commissaire ne lui a pas permis – à la date de la présente étude – de se faire connaître auprès de tous les acteurs de l'accès aux droits. Ceux ayant eu des échanges saluent son engagement.

Par ailleurs, son expérience passée au sein du Défenseur des droits est bien perçue. Un besoin de rencontres et d'échanges réguliers est exprimé par les différents acteurs.

Lorsque les structures n'identifient pas la personne du commissaire, ils sont généralement en lien avec la DREETS ou les DDETS, parfois en raison d'une autre politique publique¹⁶. D'ailleurs, la connaissance des acteurs par ces directions représente un enjeu au regard des modalités de communication des appels à projets concernant l'enveloppe territoriale. La Stratégie (SPLCP) et la fonction de commissaire à la lutte contre la pauvreté sont relativement récentes. Plus encore, le changement d'intitulé de cette politique publique (Pacte des solidarités) laisse place à la confusion. La mauvaise identification de la Stratégie et de son représentant peut induire une méconnaissance des AAP. Dans ce contexte, les DREETS et DDETS sont un relais de diffusion auprès des structures recensées par leurs services. Cela s'accompagne d'une véritable reconnaissance de leur expertise dans le champ de la solidarité. Certains dossiers de demande de subventions mentionnent d'ailleurs des besoins identifiés par la DREETS¹⁷ voire le « *soutien de la DREETS* »¹⁸. L'orientation de la rédaction des formulaires d'appel à projets peut permettre de renseigner cette donnée¹⁹. Certains entretiens menés avec des porteurs de projets ont permis de confirmer que les services de l'État ont pu jouer un rôle d'impulsion.

À ce titre, la diffusion des appels à projets reste perfectible. Bien qu'une publication soit opérée sur les sites Internet des services de l'État, leur accessibilité apparaît facilitée pour les acteurs de l'accès aux droits déjà identifiés. La connaissance de la politique publique de la Stratégie et l'adéquation des projets s'affinent également lorsque les porteurs échangent avec les commissaires.

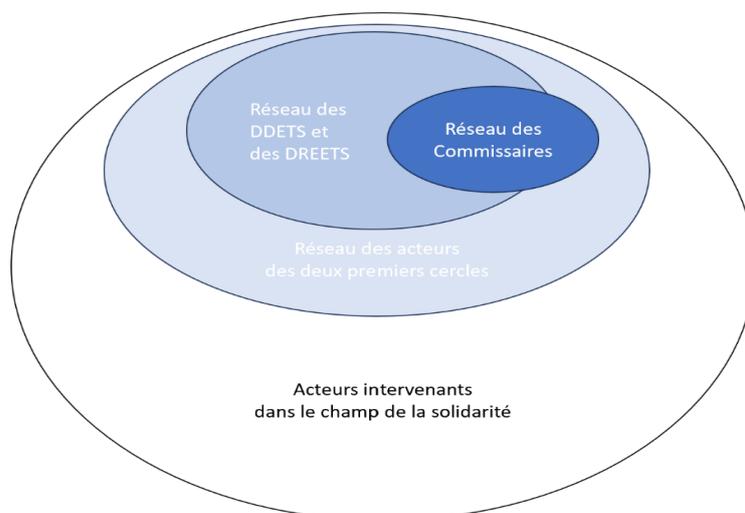


Schéma représentant la récurrence des acteurs de la Stratégie pauvreté. Les interlocuteurs des DREETS/DDETS ont été principalement à l'origine de la création d'un réseau d'acteurs autour des commissaires. De manière très ponctuelle, ces acteurs ont pu porter à la connaissance de leurs propres interlocuteurs les appels à projets de la Stratégie. Pour autant, au sein des différents territoires, une part importante de la couverture associative n'a connaissance ni des appels à projets de la Stratégie pauvreté ni de l'existence de son représentant en région.

¹⁶ L'exemple peut être donné s'agissant des chantiers de l'insertion ou du dispositif d'intermédiation locale.

¹⁷ V. par exemple en région PACA : UDAF BDR, « *Coordination du réseau des PCB 13* » ; ESPACE, « *Mise en réseau et professionnalisation des acteurs de l'intégration* ».

¹⁸ V. par exemple en région Occitanie, *Solinum*.

¹⁹ En région PACA, le formulaire en ligne à partir de 2022 contient un encart « *Qui a identifié ce besoin ?/ Comment ce besoin a été identifié ?* ». Dans certains formulaires, la question n'est pas posée.

Les subventions de la Stratégie pauvreté bénéficient principalement à des structures, que certains ont pu qualifier d'« initiés », c'est-à-dire qui appartiennent à un réseau d'acteurs identifiés par le commissaire (premier cercle) ou les DREETS/DDETS (deuxième cercle).

Les acteurs financés peuvent enfin faire partie d'un troisième cercle. Il s'agit du réseau des deux premiers cercles. Le fait d'avoir des liens avec des acteurs déjà identifiés (tels que l'appartenance à une union, une fédération ou un groupement) peut être un facteur de facilitation, tant pour accéder à la communication des appels à projets qu'à la construction du projet. Toujours est-il que certains groupements d'associations identifiés comme des acteurs incontournables de la solidarité peuvent également ne pas avoir connaissance des AAP ou encore des séminaires régionaux organisés dans le cadre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, notamment en région PACA.

À la marge, il existe bien une forme de diffusion de la politique publique entre acteurs. Les personnes interrogées ont confirmé ce phénomène. Le financement de projets connexes²⁰ en témoigne également. À ce titre, la scission des financements allant dans le sens d'un projet commun interroge. Il serait pertinent de réfléchir à créer une modalité de réponse « multi-acteurs » à l'AAP. Cela s'inscrirait dans le développement de la coopération entre les parties prenantes voir d'envisager un soutien supplémentaire pour les projets associant plusieurs acteurs.

De manière générale, la diffusion de l'appel à projets par ricochet pourrait constituer une méthode. Néanmoins, ce mode de communication a des limites. Les échanges font apparaître une forme de concurrence dans la recherche de financements. Aussi, il semble inapproprié de compter sur la seule communication interassociative pour la diffusion de l'appel à projets ; d'autant que le fait d'appartenir à l'écosystème de la Stratégie pauvreté semble être important pour les acteurs associatifs. Il convient de remarquer qu'une fois que les associations connaissent le dispositif, elles s'y accrochent et mettent en place des veilles d'information. Les acteurs semblent adhérer au dispositif de financement issu de la marge de manœuvre laissée à chaque commissaire, qui leur laisse une grande liberté d'action. En Occitanie, les porteurs de projet apprécient être invités et associés dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie par le commissaire, que ce soit dans le cadre de réunions collectives ou d'un échange individuel. Ils sont satisfaits de pouvoir échanger sur l'élaboration de leur projet et de pouvoir participer à la réflexion sur les projets à venir (V. *supra*, I. D. ii. Les liens avec les institutionnels).

Toutefois, ces différents constats expliquent le financement récurrent de certains acteurs. Ceux sont souvent les mêmes structures qui candidatent aux AAP successifs avec de nouveaux projets²¹, parfois dans d'autres axes/thématiques de la Stratégie²² ou sur d'autres territoires. Ainsi, certains acteurs se retrouvent en région Occitanie et en région PACA²³. Les entretiens ont

²⁰ C'est notamment le cas lorsque deux financements sont sollicités par deux acteurs distincts. Ces derniers vont alors s'unir dans le portage et la réalisation d'un même projet. V. les liens entre *Vénères & solidaires avec La Varappe* ; *Banque du numérique avec Tremplin numérique* ; *ADEJO Groupe SOS Solidarité et Reconnect au sujet du « Coffre-fort numérique »*.

²¹ En région Occitanie : *ATD Quart Monde, La Trame, FAS, Secours populaire, Reconnect, AERS, Solinum* ; En région PACA : *CIDDF 04, DUNES, CEPAR, Avenir St Louisien, Citizens campus*.

²² En région Occitanie : *COALLIA, La Croix rouge, Fas Occitanie, Forum des réfugiés COSI, Habitat des jeunes, La Cloche, Ligue de l'Enseignement, Médiance 66, Mission locale, Secours populaire, Trem-Plein-Espoir, UDAF* ; En région PACA : *ARDML, CCAS d'Arles, CCAS de Nice, Centre socio culturel d'Endoume, FAS PACA, GEPIJ, IESTS, Ligue de l'Enseignement, Logiab 04, Solinum, UCS 13, UDAF 13, URHAJ PACA, Wimoov*.

²³ Ex : *Ligue de l'Enseignement, Wimoov, Solinum, FAS, UDAF, Missions locales, CIDFF*.

également confirmé une part importante de reconduction des financements sur les mêmes structures pour les années 2023 et 2024.

La configuration du poste de commissaire à la lutte contre la pauvreté explique la faible communication sur les appels à projets et l'entretien d'un réseau d'acteurs de confiance. L'absence d'un véritable commissariat avec des personnels dédiés au pilotage et à la mise en œuvre de la Stratégie est une contrainte majeure du dispositif. Les acteurs qui connaissent les commissaires sont d'ailleurs lucides à ce sujet. Il n'en reste pas moins qu'ils ressentent parfois le besoin d'un accompagnement et d'échanges plus conséquents qui répondraient à la dynamique de co-construction envisagée par la Stratégie et promise par le Pacte des solidarités (V. *supra*, I. D. ii. Les liens avec les institutionnels).

B. LES PUBLICS BÉNÉFICIAIRES DES PROJETS

Questionnement général : Quels sont les publics cibles de la catégorie « accès aux droits » dans la Stratégie pauvreté ? Quels sont les bénéficiaires des projets ?

i. Typologie

L'étude des actions d'*accès aux droits* en régions Occitanie et PACA montre une grande diversité de publics cibles pour les actions financées par la marge de manœuvre du commissaire. Il y a lieu de noter que les personnes bénéficiaires des mesures de la Stratégie pauvreté ne sont pas uniquement des personnes dites *précaires*.

En réalité, les actions recensées dans la catégorie « accès aux droits » recouvrent toutes les typologies de personnes faisant partie de la population générale, à l'exclusion de la population masculine qui est intégrée dans d'autres cercles, mais ne bénéficie pas d'actions dédiées.

Les bénéficiaires sont donc les personnes n'ayant pas accès à leurs droits, sans égard à la cause qui est à l'origine de ce non-accès.

Plusieurs situations peuvent être mises en évidence. La première tient à une situation de *précarité*, voire de *grande précarité*²⁴. Ainsi, de nombreuses actions ont pour public cible les personnes en grande vulnérabilité économique (les personnes à la rue, les personnes hébergées) ou sociale (les personnes étrangères, victimes de violences, ou encore les personnes en état de prostitution)²⁵.

Néanmoins, d'autres conditions peuvent être relevées, telles que :

²⁴ « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible » (J. WRESINSKI, Grande pauvreté et précarité économique et sociale, Rapport au nom du Conseil économique et social, 1987). Plus récemment, la grande précarité a été caractérisée par les personnes vivant avec moins de 660 euros par mois (https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2020-08/cp_minima_sociaux_2015.pdf)

²⁵ Ces typologies de personnes peuvent se retrouver dans toutes les catégories de population, y compris en l'absence de toute forme de précarité sociale et économique. Cependant, leur situation particulière les rend, de fait, vulnérables et appartenant à la catégorie de la grande précarité appréhendée dans une dimension plus psychologique et sociale.

- La condition biologique : le fait d'être une femme conduirait à rencontrer plus de difficultés pour accéder à ses droits ;
- La condition d'âge : être un enfant, un jeune, ou une personne âgée ;
- La condition géographique : les populations rurales du fait de l'éloignement des structures permettant l'accès aux droits, mais aussi les populations des quartiers prioritaires de la politique de la Ville caractérisées par leur éloignement des institutions²⁶.

Aussi, les actions d'*accès aux droits* sont marquées par deux courants qui s'entremêlent à certains égards. Elles se soucient à la fois des personnes issues de la grande précarité, mais aussi de tous ceux n'ayant pas accès à leurs droits. Ce constat est d'ailleurs à l'origine des deux grandes typologies d'actions qui sont reprises dans le Pacte des solidarités (« *Lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits* », V. *supra*). À cet égard, il convient de se réjouir de la pertinence de la modification de l'intitulé de la politique publique qui troque le terme de *pauvreté* (Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté), trop réducteur pour déterminer les bénéficiaires de l'accès aux droits, contre celui de *solidarité* (Pacte des solidarités).

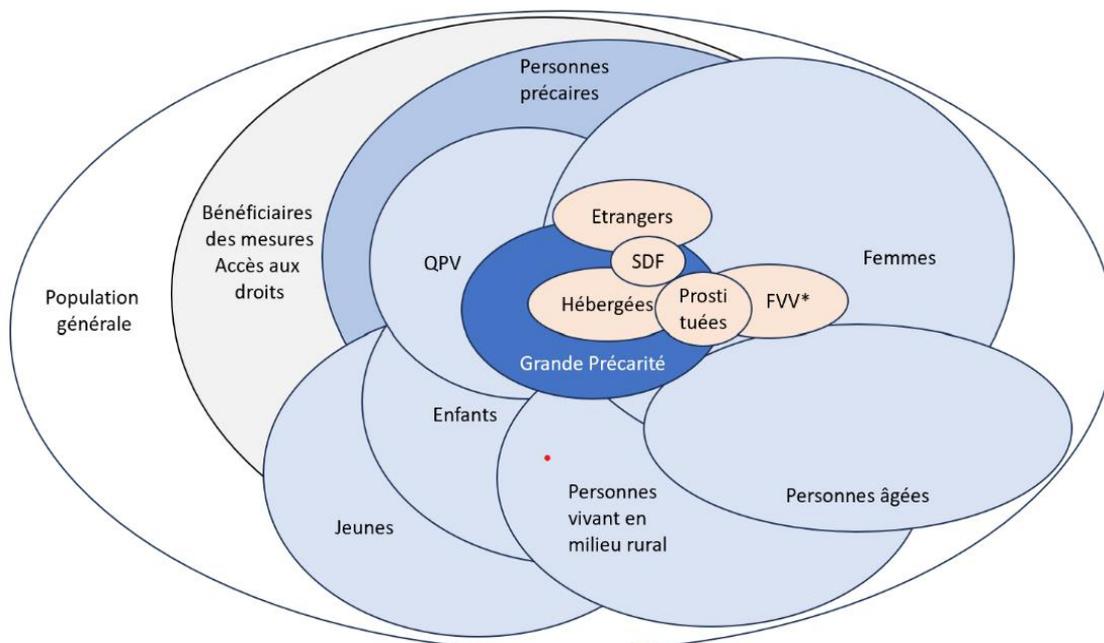


Schéma représentant les différents publics cibles des actions d'accès aux droits en région Occitanie et PACA.

²⁶ L'Occitanie a financé plus d'actions concernant les populations rurales. La région PACA a quant à elle plus mis l'accent sur les QPV.

ii. Analyse

Les bénéficiaires des actions d'« accès aux droits » appartiennent plus ou moins toujours au même cercle, celui des bénéficiaires (anciens ou actuels) de l'action sociale, au sens large. Cela s'explique, à la fois, par des causes géographiques et sociétales.

D'une part, le maillage associatif est très développé dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV). Les structures sont principalement implantées sur les territoires où se concentrent les situations de précarité. De manière naturelle, les principaux bénéficiaires des dispositifs vont être les personnes habitantes des QPV. Néanmoins, la tendance est à l'extension. Les associations constatent que le nombre de personnes qui habitent en dehors des QPV s'accroît dans la mesure où ils n'ont plus d'interlocuteurs dans les services publics.

D'autre part, les acteurs de l'accès aux droits insistent sur la spécificité du public précaire qui est « difficile à capter » et « difficile à fidéliser ». Il peut être caractérisé par son éloignement des institutions, voire parfois par sa « défiance envers les institutions ». Sa confiance peut ainsi être (très) difficile à gagner. La difficulté est amplifiée pour les publics plus précaires qui sont très « mobiles ». Les associations interrogées identifient volontiers des problèmes de « no show » (expression usitée pour les personnes ne se présentant pas aux rendez-vous) ou encore de « one shot » (expression usitée pour les personnes qui viennent une fois avant de « disparaître des radars »).

Il en résulte que, même lorsque ce public est déjà accompagné, les travailleurs sociaux sont souvent mal identifiés. Cette circonstance est aggravée par un important *turn-over* des travailleurs du social et du champ de la solidarité. Les structures n'ont de cesse de retisser du lien et de reconstruire le maillage associatif autour de la personne. Certaines personnes interrogées estiment qu'il n'existe ni de systèmes de suivi ni de continuité dans l'accompagnement. Cela peut induire des doublons, des reprises de démarches, voire des blocages. La configuration du système d'accompagnement conduit, de fait, à orienter les actions vers les mêmes bénéficiaires. D'une manière générale, la cohérence globale de l'accompagnement social doit être réinventée pour assurer un *parcours sans couture*²⁷, garantir le maintien des droits et permettre ce dernier kilomètre de l'accès aux droits.

- La difficile captation de nouveaux publics :

La population dite *bors radar* de l'action sociale est aussi difficile à saisir et reste largement en marge des actions de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Plusieurs problématiques ont été identifiées en ce qui concerne la captation de ces publics.

Il s'agit, en premier lieu, d'un problème d'information et de communication.

Les « invisibles de l'action sociale » n'ont pas connaissance de l'offre de service, indépendamment du fait qu'ils en aient ou non besoin. Par le passé, le premier réflexe des publics à risque de bascule dans la précarité (voire en situation de bascule) était de se rendre à un guichet de services publics, tels que la CAF pour demander de l'aide. Or, la dématérialisation des procédures administratives et la réduction progressive des lieux d'accueil ont creusé un fossé entre les usagers et les organismes. Le grand public n'identifie plus les lieux d'accueil et d'orientation de

²⁷ Expression usitée par les personnes interrogées pour exprimer l'idée d'une fluidité dans le parcours d'un bénéficiaire, de l'absence de rupture de droits.

premier niveau. Une incompréhension, voire une défiance s'est installée au cours des dernières années. Le Covid a, semble-t-il, largement contribué à accélérer ce phénomène. Nombre de services d'accueil n'ont pas réellement rouvert. L'accueil téléphonique se fait via des serveurs avec des délais d'attente se comptant en heures voire des systèmes automatisés, inadaptés à un public en situation de vulnérabilité. En pratique, l'accueil et l'orientation de premier niveau ont été délégués aux structures souvent associatives intervenant dans le cadre de l'accès aux droits, notamment via des labels comme France services, les PCB, etc... Cette nouvelle offre de service d'accompagnement reste encore mal connue du public.

Les entretiens ont permis de révéler que ces nouveaux phénomènes sociétaux sont également mal appréhendés par certains acteurs de l'accès aux droits. D'une part, l'objectif visant à assurer le dernier kilomètre est relativement nouveau. D'autre part, cela nécessite un renouvellement des méthodes des acteurs. Une telle évolution prendra du temps et mériterait un accompagnement, d'autant qu'il s'agit de l'un des objectifs majeurs du Pacte des solidarités :

L'accès aux droits « constitue en quelque sorte à chaque fois le premier et le dernier kilomètre, pour repérer et aller chercher les plus fragiles, qui passent trop souvent sous les radars de l'action publique, et garantir que nos politiques parviennent bien in fine jusqu'à eux ».

Aussi, il conviendrait de mettre en mesure les acteurs de l'accès aux droits de réaliser l'objectif de saisir les populations hors radar de l'action publique. Cela pourrait passer par un appui sur leurs moyens de communication ou par un assouplissement des exigences liées à leur financement et/ou à leurs modalités d'évaluation.

Pour certaines associations, la communication semble être un frein au développement de leur mission. Elles n'ont pas toujours le personnel, les méthodes, les moyens ou encore le temps pour procéder à la diffusion de leurs actions et donc saisir de nouveaux publics. Aussi, pour l'essentiel, la diffusion se fait via les partenaires associatifs, les travailleurs sociaux ou le bouche-à-oreille, ce qui contribue à entretenir les mêmes bénéficiaires.

Le développement et l'incitation à engager des démarches d'aller-vers ont été saisis. Les acteurs ont bien investi ces pratiques. Néanmoins, la difficulté à capter de nouveaux publics continue d'être ressentie. Et le renouvellement des méthodes mériterait d'être mieux accompagné. Les associations sont habituées à ce que le public vienne frapper à leur porte. Dès lors, les formules d'aller-vers qui se sont développées ont surtout permis une diffusion de l'offre par un élargissement du maillage territorial. Se sont ainsi développées des permanences ou des équipes mobiles (bus) dans des communes rurales ou au sein d'autres structures. Les associations se sont appuyées sur leur réseau associatif ou institutionnel pour faire le relais de leur offre de service. Néanmoins, les méthodes ont été peu renouvelées. Certains acteurs le déplorent :

« Désormais, on attend que les personnes viennent taper à la porte du bus ou alors on fait une permanence dans un accueil de jour ou sur les heures de distribution alimentaire ».

Les bénéficiaires font donc là encore souvent partie de l'écosystème naturel de l'action sociale. Les permanences rurales ont, cependant, permis la captation du « public senior qui ne se déplace pas ».

En définitive, très peu d'associations ont su – ou pu – faire du vrai aller-vers permettant la captation de publics hors radar, à savoir de la présence de rue, dans les stades, de rencontres initiées au pied des immeubles, dans les entreprises, etc. Cela s'explique légitimement par la complexité

d'organisation de ces actions. Elles nécessitent une méthode d'approche complètement différente pour créer un lien de confiance qui s'inscrit dans la durée et qui n'est pas récompensé par les méthodologies d'évaluation essentiellement quantitative des politiques publiques. D'ailleurs, les opérateurs n'ont pas nécessairement conscience de l'intérêt des démarches d'aller-vers qu'ils initient²⁸. Un effort de pédagogie sur les attendus de la politique publique permettrait de faire ressortir des projets sur mesure avec les contraintes fixées par le Gouvernement.

Enfin, la difficulté à capter de nouveaux publics s'explique également par les modalités de financement des actions. À ce titre, il convient de différencier deux processus d'accueil : la *sélection* et l'*accueil inconditionnel*. Le fait de procéder à l'un ou à l'autre de ces processus ne relève pas d'un choix de l'opérateur, mais d'une conséquence liée au cahier des charges soumis par les financeurs.

- La problématique du plurifléchage

D'un côté, des associations – qui font par essence de l'*accueil inconditionnel* – se retrouvent contraintes à opérer une *sélection*. Des financements sont dédiés à l'accompagnement d'une catégorie cible. Dans ce cadre, les porteurs de projets doivent recevoir certains publics aux caractéristiques définies²⁹. Certaines associations évoquent devoir « *minimiser* », parfois même « *renoncer* » à l'accueil de certains publics. Cette réalité de terrain va à l'encontre de l'objectif général de l'accès aux droits, mais plus encore elle nuit à la visibilité et à la compréhension de l'offre de service par la population.

Par exemple, une association peut orienter un de ses bénéficiaires sur une association spécialisée dans la levée de l'un des freins à l'emploi. Et la seconde association, qui reçoit la demande, n'a plus de place dans la catégorie dont relève la personne. Ce type de *fléchage* des financements et la lecture des contraintes inhérentes à la réalisation des objectifs quantitatifs constituent *de facto* un frein à la captation des nouveaux publics.

- La montée en charge des demandes concernant l'« accès aux droits »

D'un autre côté, des associations ont évolué vers des modalités d'*accueil inconditionnel*. C'est notamment le cas d'associations labellisées France services. Cette nouvelle mission « *a bousculé [les] pratiques* ». Les structures passent d'une notion d'*adhérent* à une notion d'*usager*. Les personnels d'accueil ont dû changer leur manière de recevoir le public, avec la crainte d'être débordés. Cela a d'ailleurs souvent été le cas. À certains endroits, la « *population a été multipliée par quatre avec France services* ». Or, les financements ne permettent pas d'absorber toute la demande.

La question du dispositif France services est à la marge de cette étude puisque le sujet était d'analyser les projets financés par la marge de manœuvre territoriale. Néanmoins, elle est omniprésente dans l'esprit des porteurs de projets et doit être traitée pour appréhender avec justesse l'impact des mesures d'accès aux droits déployées par dans le cadre de la Stratégie. Deux raisons peuvent être mises en exergue. D'une part, les structures d'accès aux droits sont, pour une partie, devenues des « *maisons France services* ». Elles sont donc au cœur du dispositif, ce qui a un impact sur leurs personnels et sur le déploiement de leurs projets. D'autre part, les associations non labellisées payent le prix des insuffisances du dispositif. En effet, la fermeture des guichets des

²⁸ Un porteur de projet a confié : « *En termes de chiffres, ça ne fait pas Wabou !* ».

²⁹ « *Cela va être les BRSA pour les financements du département* », cela peut-être « *les demandeurs d'emploi pour les financements Pôle emploi* », « *les familles pour les financements CAF* ».

services publics a conduit à l'explosion des demandes et des sollicitations en matière d'accès aux droits. Ces acteurs sont en première ligne face à l'incompréhension, voire parfois à la colère des administrés. Les associations arrivent encore à composer, mais constatent que ce phénomène se répand de façon exponentielle. Plusieurs personnes ont l'impression d'« être à un carrefour » : soit les financements évoluent, soit il ne sera plus possible d'accueillir du tout public.

Face à l'explosion de la demande, faute de temps et de moyens, les structures traitent l'urgence. Des regrets sont exprimés s'agissant de la question du maintien des droits. En règle générale, les contacts avec les bénéficiaires après l'ouverture d'un droit sont rompus. Plusieurs acteurs évoquent compter sur le fait qu'une fois qu'ils sont identifiés par un bénéficiaire, ce dernier reviendra quand il aura un nouveau besoin. Le maintien des droits reste donc encore très à la marge des projets de l'accès aux droits. Cette problématique mériterait d'être approfondie.

Enfin, la difficulté de capter les personnes dans l'accès aux droits pourrait s'expliquer par un manque de co-construction avec les publics cibles.

- Le manque de participation des publics concernés

Les associations évoquent volontiers l'importance du *pouvoir d'agir*. Les politiques publiques en matière d'accès aux droits sont caractérisées par une tendance croissante à la *responsabilisation* et à l'*autonomisation* des individus. Un certain nombre de porteurs de projets évoquent, à ce titre, qu'il s'agit d'une démarche en contradiction avec leur statut de personnes *précaires* :

« On passe d'une mission d'accompagnement à une mission d'information-orientation. Or, pour garantir le pouvoir d'agir, il faut d'abord rétablir la confiance en eux et dans les institutions ».

Cette méthode est perçue, pour la plupart des personnes interrogées, comme contre-productive et mal adaptée aux besoins des publics concernés.

D'ailleurs, le public reste finalement peu associé dans l'élaboration des pratiques. Des actions sont bien financées sur le thème de la participation dans le cadre de la Stratégie³⁰. Elles restent souvent circonscrites à des projets de communication, permettant de rendre visible la parole des bénéficiaires. Cependant, l'objectif de faire participer les personnes concernées à la construction des projets associatifs ou encore au renouvellement des méthodes des acteurs est mal acquis.

À cet égard, certains porteurs de projet ont fait part de ce souci en constatant l'écart entre les méthodes de certains travailleurs sociaux ou de certaines structures et les besoins du public :

³⁰ En Occitanie : ATD Quart Monde, « Participation et formation des personnes concernées », « Formation d'enseignants et de travailleurs sociaux par le 'Croisement des savoirs' avec des personnes en situation de pauvreté » ; DDCS-PP, « Atelier de co-développement ». En PACA : La Cloche, « Construire une société plus inclusive grâce à la participation des personnes concernées » ; Citizens Campus, « Citoyenneté, inclusion, innovations (C2I) », « Vénères&Solidaires », FAS PACA, « Respiration » ; Urban Prod, « Magazine Audio Podcast jeunes » ; ARDML, « Projet Lab'ON-ID - participation des jeunes via les missions locales » ; La Ligne de l'Enseignement 13, « Parole de jeunes : créer des collectifs de jeunes au sein des établissements scolaires et des centres de formations via un média participatif » ; Avenir Saint Louisien, « Citoyens d'aujourd'hui et de demain » ; CEFAC Théâtre du Sablier, « Actions sociales et culturelles pour lutter contre la précarité » ; DUNES, « Médiation sociale vers les personnes isolées » ; La Varappe, « Citizen Campus » ; IRTS PACA et Corse, « Salon du Livre - Regrouper des personnes concernées et des professionnels autour du livre, de la lecture et de l'expression artistique et poétique » ; CCAS Nice, « Accords de femmes » ; Mission Locale 04, « ENVOL PLUS Participation des jeunes à la transformation des offres de services "insertion professionnelle" ».

« Certains ne sont pas prêts pour cette révolution des pratiques ».
« Ce qui marchait hier ne marche plus aujourd'hui ».
« Si on fait de l'aller-vers, il faut se déplacer sur les lieux où se trouve le public. Il faut travailler le week-end pour saisir les salariés. Il faut travailler le soir pour saisir les jeunes ».

Or, si les besoins du public ne sont pas cernés, cela induit inexorablement un phénomène de non-adhésion. Ce constat est assez partagé et conduit progressivement à une évolution des pratiques :

« Les discours moralisateurs ne fonctionnent plus ».
« On change de posture, désormais il faut les convaincre ».

C'est ainsi que de plus en plus de structures se tournent vers la méthode de l'incitation ludique (sous la forme d'actions collectives, culturelles ou sociales). La période postCovid a été propice à l'instauration de ces liens. Les actions collectives représentaient un réel besoin pour les personnes qui se sont retrouvées isolées, avec des phénomènes de perte de confiance en soi.

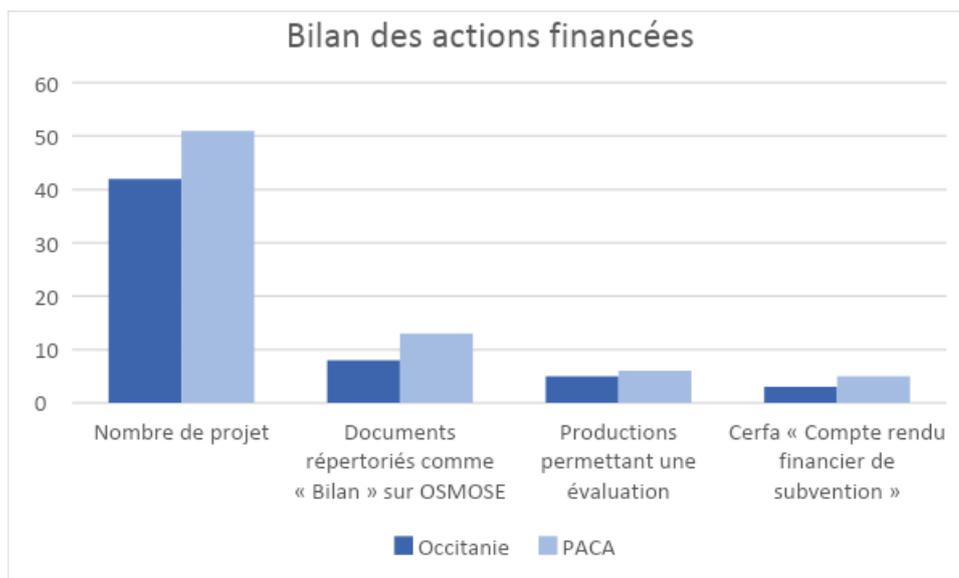
« Il faut la carotte, sinon les gens n'ont pas envie ».
« Le collectif sert l'individuel, il permet de faire ressortir des besoins en passant par la création d'un espace de confiance ».

En définitive, un accompagnement sur le renouvellement des méthodes et un focus sur la participation des publics sont souhaitables pour que les mesures aient un impact social durable.

C. IMPACT DES PROJETS SUR LES BÉNÉFICIAIRES

Questionnement général : Quel est l'impact des projets menés ? Les modalités d'évaluation des porteurs de projets sont-elles efficaces ?

L'étude des actions catégorisées dans l'« accès aux droits » n'a pas permis de procéder à une mesure précise de l'impact des projets, qu'il s'agisse du recul de la pauvreté ou de l'amélioration concrète de l'accès aux droits. Sur un plan quantitatif ou qualitatif, les données transmises ne permettent pas de procéder à une évaluation.



Graphique représentant le nombre de projets financés mis en rapport avec les fichiers à vocation de « bilan » produits par les bénéficiaires des subventions disponibles sur OSMOSE.

Le premier constat qui est apparu est que le nombre de bilans disponibles était relativement faible. En effet, sur la plateforme Osmose, seuls 20 projets subventionnés étaient accompagnés d'un document à vocation de bilan³¹ (au 16 novembre 2023). Ce nombre est susceptible de comporter une marge d'erreur dans l'hypothèse où des fichiers auraient été transmis par des porteurs de projets, sans avoir été déposés par les services d'appui des commissariats sur la base de données OSMOSE. D'ailleurs, les entretiens suggèrent que certains porteurs de projet ont bien procédé à des auto-évaluations et ont réalisé des comités de pilotage. D'autres évoquent y avoir procédé, mais n'ont pas nécessairement diffusé les résultats, que ce soit par manque de temps ou par oubli. En outre, des bilans peuvent également avoir été décalés dans le temps afin de prendre en considération le démarrage du projet.

De plus, les documents produits à vocation de bilan ne répondent à aucun formalisme spécifique. Les conventions signées entre le porteur de projet et le commissariat à la lutte contre la pauvreté aux fins de subventions stipulent l'obligation de communication du bilan (via le Cerfa n°15059*02³²) pour permettre une évaluation *ex post*³³. Pourtant, parmi les bilans disponibles, seuls

³¹ 8 en Occitanie et 12 en PACA.

³² <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/R46623>.

³³ Entretien avec la personne chargée de mission auprès du Commissaire à la lutte contre la pauvreté en Occitanie.

8 documents sont des formulaires cerfa « *compte-rendu financier de subvention* ». En région Occitanie, les chargés de mission du commissaire ont bien procédé à deux rappels à ces obligations. Ils ont précisé à cette occasion qu'un bilan qualitatif de l'action financée était également attendu.

Ainsi, sur les 93 actions d'accès aux droits étudiées, seules 8 d'entre elles sont susceptibles de faire l'objet d'une évaluation.

Certains documents produits par les bénéficiaires des subventions permettent de porter une appréciation sur les actions menées. Il s'agit, par exemple, de comptes-rendus de comité de pilotage ou de documents réalisés pour l'occasion. Il est aussi possible de trouver des rapports d'activité généraux, un rapport d'affection des fonds, des rapports liés à l'activité générale des associations ou même une *image-bilan*.

Face à cette profusion de pratiques, deux hypothèses peuvent être émises. Une partie des bénéficiaires de subventions pourrait avoir le sentiment que la Stratégie pauvreté ne s'accompagne pas d'une volonté d'évaluation. *A priori*, ce n'est pas ce qui est ressorti des échanges avec les associations. Mais dans cette hypothèse, il conviendrait peut-être de dissiper cette impression.

Il semble plutôt qu'une incompréhension se dégage face à la procédure déployée. Il nous semble impératif de préciser, voire de modifier les termes utilisés dans la convention de subventionnement afin de clarifier les éléments attendus dans le bilan d'activité. La démarche constatée en Occitanie destinée à rappeler et à préciser la demande apparaît, à ce titre, tout à fait pertinente.

Il pourrait également s'agir de négligences de la part de porteurs de projet. Les entretiens ont mis en évidence que les associations avouent souvent préférer se consacrer à la bonne réalisation de leurs projets face aux lourdeurs administratives. Toutefois, dans l'ensemble, les structures interrogées disent avoir échangé avec les DDETS, voire avoir réalisé les comités de pilotage de leurs projets en leur présence. Elles semblent également procéder à l'évaluation de leurs projets dans une perspective d'autodiagnostic et d'amélioration de leurs dispositifs.

En ce qui concerne l'ambition évaluative de notre analyse, le positionnement de l'équipe de recherche vis-à-vis des porteurs de projets s'est révélé complexe pour deux raisons. D'une part, les commissaires avaient souligné dès l'origine que l'approche évaluative pouvait être mal appréhendée par les bénéficiaires des subventions. La démarche diagnostique n'ayant pas été initialement envisagée, elle demeurerait délicate à intégrer *a posteriori*. D'autre part, l'objectif de l'entretien semi-dirigé avec les porteurs de projet était de proposer un espace de confiance pour obtenir leurs retours sur la Stratégie pauvreté et envisager des perspectives d'amélioration pour le déploiement du Pacte des solidarités. Il convenait donc de ne pas les crispier sur ce thème. D'ailleurs, à la date de tenue des entretiens pour l'Occitanie – comme il a été rappelé *infra* – les porteurs de projet venaient d'être invités à la production de bilans et avaient été destinataires d'un rappel à leurs obligations³⁴.

Ce contexte a conduit à adapter la démarche de recherche en interrogeant les acteurs sur leurs perceptions quant à la procédure d'évaluation, leur avis sur la difficulté de mettre en place un

³⁴ « *A défaut de réception de ce bilan au 1^{er} octobre 2023 ou de justifications expresses écrites et signées de votre main, un titre de recette sera émis par le comptable public. Par ailleurs, aucune subvention ne sera accordée aux associations engagées dans la lutte contre la pauvreté et subventionnées en 2019 ou 2020 qui n'auraient pas accompli cette formalité substantielle* », extrait du courriel du Commissariat à la lutte contre la pauvreté en Occitanie ».

système de production d'indicateurs de résultats, ainsi que sur leurs préférences et préconisations éventuelles.

En règle générale, les associations ont l'habitude d'être sollicitées pour la production d'indicateurs de résultats. Elles ont souvent plusieurs financeurs publics ayant leur propre processus d'évaluation. Les personnes interrogées connaissent généralement leurs obligations à cet égard. Si la pratique est maîtrisée, les avis au sujet de l'évaluation restent partagés. Pour un certain nombre d'entre elles, l'évaluation est perçue comme « normale », voire « importante ».

« C'est un gage de la bonne utilisation de l'argent public ».

« Cela permet de porter un regard objectif sur nos propres pratiques, de faire un état des lieux sur ce qui marche bien ou moins bien pour se remettre en question ».

D'autres regrettent la charge induite par cette tâche et évoquent le temps perdu sur le terrain ou à la création de nouveaux projets. Beaucoup de structures ont confié que ces contraintes administratives étaient pesantes. Certaines estiment que l'évaluation repose principalement sur une approche quantitative, inadaptée à de nombreuses actions. Ces personnes précisent qu'elles aimeraient passer plus de temps à évaluer le qualitatif, mais qu'elles ne le font pas faute de temps. Plusieurs personnes interrogées ont évoqué le fait que les évaluations peuvent constituer un frein aux demandes de subventions publiques. C'est notamment le cas des associations qui circonscrivent leur action sur le terrain qualitatif et ne cherchent pas à réaliser d'objectifs chiffrés. Les acteurs qui font du repérage de publics invisibles, de la présence de rue et de l'aller-vers sont particulièrement concernés. L'évaluation est alors perçue comme une contrainte pouvant les conduire à renoncer à candidater à des appels à projets.

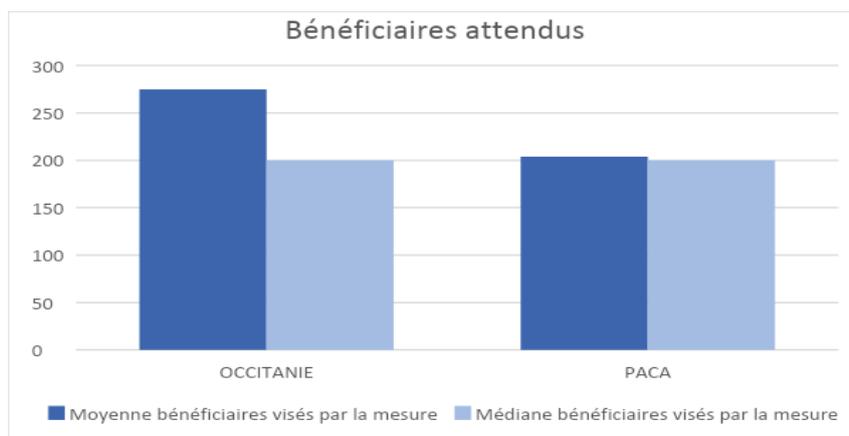
L'objectif général d'évaluation quantitative des projets d'accès aux droits financés pose la question de la pertinence de la méthode retenue. Le facteur humain n'est pas chiffrable. Un même service d'accès aux droits rendu à destination de deux bénéficiaires différents ne prend pas le même temps et ne produit pas les mêmes effets.

Un exemple peut être fourni s'agissant d'un service visant à renseigner une personne sur une démarche en ligne. Dans une hypothèse, une personne reçue est en mesure d'énoncer clairement son problème et son besoin. Elle peut, par exemple, indiquer : « Je n'arrive pas à comprendre une question pour actualiser mon statut sur l'espace en ligne de la CAF. J'ai apporté mes papiers ». Mais dans d'autres situations, la structure peut recevoir une personne confrontée à une multitude de difficultés, qui peuvent être liées à plusieurs facteurs de vulnérabilité, tels que l'illettrisme, l'illectronisme, voire la perte de documents administratifs. L'opérateur peut également avoir besoin d'un interprète. Parfois, il pourra être amené à solliciter le renouvellement des documents s'ils ont été perdus. Il devra aider le bénéficiaire à faire la démarche en ligne.

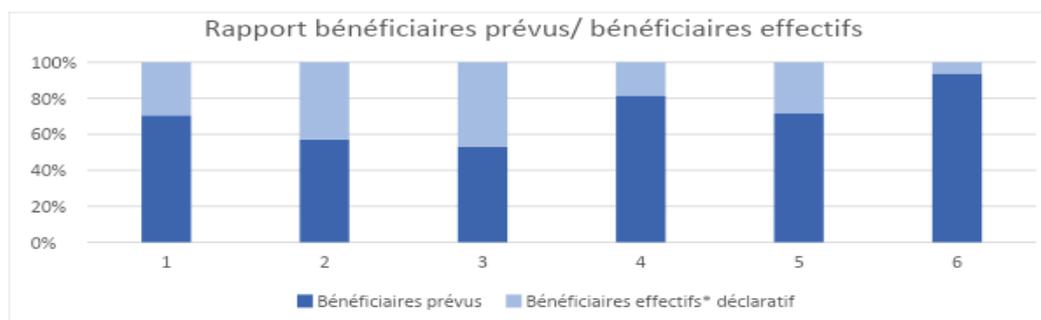
Les deux démarches ont permis l'ouverture d'un droit auprès de la CAF. Un acteur de l'accès aux droits a expliqué que la première situation peut prendre cinq minutes alors que la seconde représentera six heures réparties sur trois semaines.

L'accompagnement dépend largement du niveau de vulnérabilité de la personne concernée, qui peut présenter différentes facettes. Les acteurs ont évoqué notamment la maîtrise de la langue, le niveau de compréhension, l'éloignement des institutions ou encore le niveau d'autonomie ; autant d'éléments qui peuvent affecter le temps passé sur un cas. Une évaluation centrée sur le quantitatif présente le risque de conduire les opérateurs à sélectionner les demandes les plus faciles à résoudre, notamment dans le contexte de l'explosion des demandes d'accès aux droits.

Au regard de ces éléments de contexte, il est indispensable de privilégier une approche qualitative dans l'évaluation des actions d'accès aux droits. Puisqu'il s'agit d'identifier les personnes qui n'ont pas accès à leurs droits, que ce soit par leur situation d'éloignement géographique ou social, ces actions vont par nature toucher peu de bénéficiaires. Pourtant, elles auront bien atteint l'objectif poursuivi, c'est-à-dire assurer le dernier kilomètre en repérant et en accompagnant les publics dits *hors radar*. De plus, il s'agit de rétablir la confiance des individus dans les institutions pour construire un *parcours sans couture*, ce qui nécessite de prendre du temps pour assurer cet accompagnement. Aussi, la typologie des actions d'accès aux droits implique de mettre l'accent sur l'évaluation qualitative, sans focaliser l'appréciation sur le nombre de bénéficiaires touchés. L'analyse des données quantitatives manque d'autant de pertinence que les acteurs sont contraints de procéder à une estimation du nombre de bénéficiaires envisagés (au moment de leur réponse à l'AAP), qui peut fortement varier par rapport à ceux qui seront réellement touchés par l'action.



Graphique représentant le nombre de bénéficiaires attendus des mesures d'accès aux droits financées³⁵.



Graphique représentant le nombre de bénéficiaires attendus par rapport au nombre de bénéficiaires effectifs³⁶.

³⁵ Pour établir ce graphique, certaines données ont été écartées en raison de leur caractère inexploitable ou de nature à fausser la lecture des résultats. Il s'agit des actions liées à la connaissance de la pauvreté, des actions qui touchent à la fois des professionnels et directement des personnes bénéficiaires, lorsque les bénéficiaires sont un nombre de familles, ainsi que les actions de création de plateformes mutualisées ou numériques. Pour calculer la médiane, toutes les données renseignées par les porteurs de projet ont été exploitées, y compris lorsqu'elles paraissaient surévaluées. A noter que l'analyse des données quantitatives s'avère délicate dès lors que les chiffres fournis par les porteurs peuvent reposer sur des estimations ou des approximations sur le nombre de bénéficiaires touchés par l'action.

³⁶ Pour établir ce graphique, une sélection de données a été opérée. Ont été retenus les seuls projets ayant, à la fois, renseigné le nombre de bénéficiaires attendus à l'étape de la réponse à l'appel à projet et rendu un bilan détaillant le nombre de bénéficiaires effectivement touchés. Au vu du faible nombre de données disponibles, un ratio a été produit à l'égard de six actions.

L'écart entre le nombre de bénéficiaires attendu et le nombre de bénéficiaires effectif au moment du bilan peut avoir plusieurs causes. D'abord, les structures peuvent éprouver des difficultés à procéder à cette estimation. Ensuite, le suivi est susceptible de ne pas être réalisé de manière rigoureuse par les opérateurs. Et enfin, le nombre de bénéficiaires au moment du bilan peut ne pas refléter le succès de l'action. En effet, il existe un décalage temporel entre l'obtention du financement, le lancement du projet et les premières retombées. Au moment de la production des bilans chiffrés, certaines structures ont confié être encore en phase de lancement ou de rodage de leur action. Les demandes de productions chiffrées relatives au nombre de bénéficiaires mériteraient sans doute d'être retardées à N+2 après l'obtention du financement (afin de prendre en considération la temporalité d'une année pour la mise en place technique et d'une année pour le déploiement). Il serait également souhaitable de communiquer cette information aux porteurs de projets qui pourraient avoir tendance à mésestimer le nombre de bénéficiaires attendus (au moment de la réponse à l'AAP) et d'en tirer les conséquences au moment de l'évaluation finale.

En outre, la présente étude a mis en exergue que l'impact social des mesures risque d'être sous-estimé si l'évaluation est centrée sur des données quantitatives (et, en particulier sur le nombre de bénéficiaires). Trois actions déployées en région PACA en fournissent une illustration topique. Il s'agit de deux actions de l'association CEPAR financées en 2020 et 2021, ainsi qu'une action de l'association IMAJE Santé. Les actions du CEPAR sont innovantes et largement reconnues par l'écosystème comme pertinentes³⁷. Pourtant, selon une approche exclusivement quantitative, les bilans démontrent qu'elles n'ont respectivement touché que 20 et 45 personnes. Un autre exemple est fourni par le projet d'IMAJE Santé dont le but est d'éviter les sorties sèches de l'ASE grâce à un lieu de ressources à Marseille. Seulement 30 bénéficiaires ont été touchés en individuel, 100 en collectif et 20 professionnels ont été sensibilisés. Cette action n'en reste pas moins essentielle pour anticiper une éventuelle bascule du public sortant de l'ASE. Cependant, le processus visant à prévenir l'apparition de problématiques est difficilement mesurable.

En définitive, la qualité du travail associatif ne peut être appréciée au regard de la seule quantité d'individus bénéficiaires dès lorsqu'il s'agit de faire du « *sur-mesure* » et de proposer un accompagnement sur la durée, notamment à la réinsertion. Le succès de ce type d'actions ne peut être mesuré par des indicateurs figés tel quel le nombre de bénéficiaires ou le taux d'emploi. Le procédé doit être adapté aux projets. Il convient ainsi de privilégier une évaluation qualitative pour les actions qui portent sur l'identification, l'accompagnement voire le suivi psychologique et social des personnes en situation de grande vulnérabilité tant le retour aux institutions peut être long. Les acteurs interrogés s'accordent sur le fait que la réussite de ce type d'actions implique une mise en confiance et un travail de fond sur le long court. La pertinence de ces mesures s'évalue aussi au succès individuel que l'action rencontre auprès des publics cibles.

Ces éléments de contexte laissent suggérer que certaines structures sont susceptibles de ne pas se positionner sur des solutions de financement qui intègrent des modalités d'évaluation quantitative. Or, il peut s'agir d'associations ayant développé une action et une expertise poussée dans la détection et l'accompagnement des publics *invisibles*. Ce type d'association pourrait être davantage enclin à se tourner vers le mécénat ou des fonds d'investissement social et solidaire. Dans la perspective du Pacte des solidarités, il convient de penser des modalités de suivi adaptées à ce type d'action au risque de se priver du concours de cette typologie d'associations.

³⁷ Il s'agit de garantir une réelle égalité dans l'accès aux droits des personnes retraitées les plus vulnérables de ce territoire au moyen d'un accompagnement renforcé et personnalisé à domicile sur 6 mois.

Par ailleurs, dans la mesure où les associations ont souvent plusieurs financeurs publics, la multiplication d'indicateurs d'impact social peut nuire à la fois à la collecte des données, mais aussi à la lecture de leurs résultats. En effet, les structures sont généralement porteuses de plusieurs projets auprès de différents financeurs. Elles doivent alors « jongler avec des indicateurs » d'évaluation d'impact qui diffèrent selon les financeurs et/ou les thématiques. Cette démultiplication de référentiels complexifie la tâche évaluative et les structures l'appréhendent comme du temps perdu sur les enjeux de terrain.

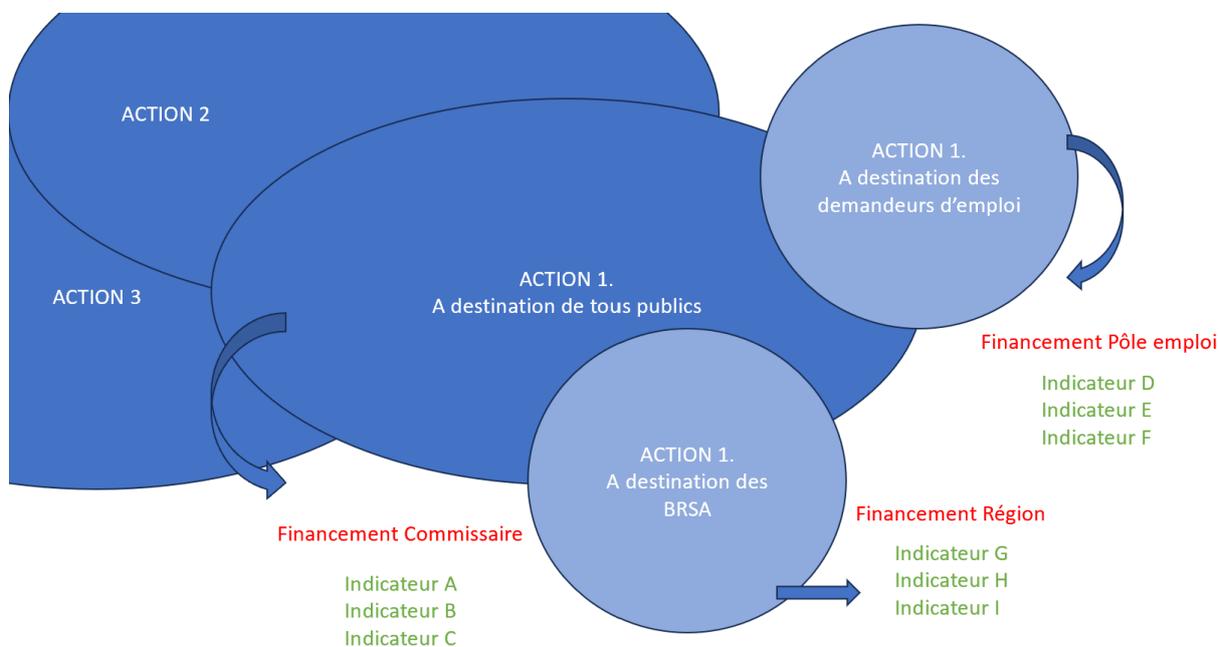


Schéma et illustration représentant la multiplication des indicateurs d'impact à exploiter par une association. Prenons l'exemple d'une association qui propose de lever des freins liés à la mobilité. Elle a obtenu une subvention de la Stratégie pauvreté et a choisi trois indicateurs (A, B, C). Elle bénéficie également d'un financement Pôle emploi assorti de trois indicateurs (D, E, F) pour aider les demandeurs d'emploi, ainsi que d'un financement de la Région pour aider les BRSA, lui-même assorti de trois autres indicateurs (G, H, I). Elle a donc 9 indicateurs différents pour la même action et doit procéder à la collecte de chacune de ces données.

Cependant, quant à la circonstance de choisir ses propres indicateurs, l'autodétermination des critères d'évaluation constitue une pratique plébiscitée par les acteurs interrogés. De manière générale, cette méthode est bien perçue par le monde associatif. Les acteurs disent être trop souvent confrontés à la production d'indicateurs qu'ils estiment peu pertinents, uniquement destinés à alimenter les statistiques des différents ministères.

La capacité des acteurs à produire des indicateurs d'impact quantitatifs est très variable. Les grandes structures bénéficient des outils et de l'ingénierie pour procéder à des évaluations tout au long de la réalisation de leur projet. C'est également le cas pour certaines petites structures, notamment du fait de leur appartenance à une fédération ou à une union nationale. De manière plus spécifique, les acteurs intervenant dans le domaine numérique sont aguerris à la logique évaluative. En revanche, pour les autres petites structures, l'effort est conséquent (qu'il s'agisse de l'élaboration des indicateurs pertinents ou du fait de procéder aux mesures pendant la réalisation de leur projet). Certaines ne savent pas ce qu'est un indicateur. D'autres ne savent pas ce qu'il serait pertinent de choisir, ni comment elles pourraient procéder à ces évaluations. Des associations ont pu confier qu'elles aimeraient une information, un support ou encore un accompagnement à l'auto-

évaluation³⁸. D'autres structures ont pu suggérer la mise en place d'espaces d'échange avec leurs partenaires sur leurs modalités d'évaluation.

En définitive, le faible taux de bilans accessibles pour la présente étude pouvait faire craindre à propos de l'engagement des porteurs de projets. Il y a lieu de relever que les échanges avec des porteurs de projets ont permis de mettre en évidence un réel engagement de leur part et ont levé tout doute quant à leur volonté de mettre leurs actions au profit d'un meilleur accès aux droits dans toutes ses dimensions. Le faible nombre de bilans disponibles tient à une méconnaissance des modalités d'évaluation à privilégier dans le cadre du Pacte des solidarités. Les réalités et spécificités tenant aux mesures d'accès aux droits doivent conduire à l'élaboration d'un cadre d'auto-évaluation pertinent et flexible³⁹ afin de prendre en compte l'objectif final du Pacte : assurer le dernier kilomètre.

³⁸ Notre laboratoire de recherche a produit une liste d'indicateurs potentiels à destination des commissaires.

³⁹ A cet égard, les préférences des acteurs sont très aléatoires. Certains apprécieraient que les services de l'Etat viennent simplement apprécier leur travail *in situ*, échanger directement sur les évolutions souhaitables dans l'idée d'une co-construction de terrain. D'autres associations peuvent au contraire estimer que ce type d'évaluation serait générateur de « stress ». Enfin, quelques structures ont confié leur évaluation à des cabinets privés spécialisés.

D. L'ÉCOSYSTÈME DE L'ACCÈS AUX DROITS

Quelle place est consacrée à la coopération ? Entre les différents acteurs ? Avec les partenaires institutionnels ?

i. Les liens entre les associations

Sur cette question, les avis sont très partagés. Le milieu associatif apparaît comme un univers éclaté. Certaines structures proposant des accompagnements différents peuvent prendre en charge une même personne et mettre en place, à cette fin, une coopération inter-acteurs. Certaines personnes interrogées ont, à l'inverse, évoqué un manque de collaboration entre les gouvernances des associations. Ce phénomène se compense en pratique sur un territoire, car les acteurs se connaissent presque tous. Mais ces liens restent très dépendants des relations interpersonnelles. Chacun a ses outils, ses pratiques et ses contacts privilégiés. Il s'avère difficile de proposer de l'innovant au-delà d'une structure sur de l'interstructure. Et même lorsque cela fonctionne, il est possible de remarquer que les « *machines* » associatives peuvent « *avoir du mal à se mettre en route* ». Un décalage temporel important peut exister entre le moment où elles décident d'initier voire de structurer une collaboration et le moment de la signature effective d'une convention de partenariat.

D'autres structures proposent des accompagnements similaires et peuvent, dans certains cas, se retrouver en concurrence. Cette rivalité peut concerner à la fois les financements et les bénéficiaires, notamment pour des raisons de chiffre quantitatif. Un acteur de l'accès aux droits intervenant dans des territoires de faible densité populationnelle a verbalisé ce contexte en indiquant que « *plus le gâteau est petit, plus la concurrence se fait sentir* ». D'autres ont dressé un constat similaire dans des territoires plus densément peuplés. Le réseau d'acteurs étant nécessairement plus important, cela engendrerait également un jeu de concurrence. Les initiatives peuvent, elles aussi, être mal perçues lorsqu'elles dépassent les missions historiques de la structure.

D'autres considérations ont également été abordées par les personnes interrogées. Certaines ont évoqué des querelles liées à l'image associative. En effet, certaines structures ayant un fort rayonnement peuvent avoir le sentiment d'être les « *mal-aimées* » de la sphère associative. C'est notamment le cas de plusieurs acteurs appartenant à des associations affiliées au Groupe SOS. Ce dernier serait parfois perçu comme un « *ogre qui dévore le monde associatif* »⁴⁰, eu égard à l'emploi de méthodes inspirées du secteur privé.

Cela étant, les associations semblent en règle générale bien réussir à dépasser ces problématiques. Il convient de noter qu'un grand nombre d'associations initient des mises en réseau⁴¹. Elles peuvent créer des instances leur permettant d'uniformiser leurs pratiques et de collaborer. Parmi ces initiatives, les structures peuvent inviter les institutionnels à se joindre à leur réflexion.

Une partie des structures aimerait être davantage accompagnée dans une démarche de mises en relation, et ce, dans la perspective de s'aider mutuellement. La dynamique postCovid est d'ailleurs favorable au dialogue et propice à un renouveau des échanges. Les associations ont envie

⁴⁰ Groupe SOS, l'ogre qui dévore le monde associatif, par Margot Hemmerich & Clémentine Métenier (Le Monde diplomatique, janvier 2023) (monde-diplomatique.fr).

⁴¹ C'est par exemple le cas sur certains territoires (ex : les associations du quartier de la Croix d'Argent) ou encore sur une thématique particulière (Réseau d'Inclusion Numérique Gardois RING).

de travailler ensemble, de retravailler le partenariat sur les pratiques, sur leur territoire, sur leurs secteurs, voire avec les acteurs des autres territoires.

Dans cette dynamique, certaines associations estiment que les institutionnels ont la légitimité nécessaire à organiser des réunions au niveau local, ou par secteur, ce qui permettrait de gagner en performance. Il s'agirait d'impulser des groupes. Plusieurs acteurs ont ainsi insisté sur le rôle du commissaire en la matière : « *mais cela ne peut fonctionner qu'avec une vraie gouvernance* ». Une gouvernance fondée sur la co-construction est assez unanimement sollicitée. Dans certaines hypothèses, les associations peuvent avoir l'impression que ce n'est pas réellement le cas et que les échanges ressemblent plus « *à des déroulés* » qu'à des constructions partenariales produites en intelligence collective. Le format y est pour quelque chose. Cette démarche collaborative implique une adaptation des modalités de rencontre. En effet, cela ne peut pas se réaliser au cours d'événements « *à deux cents personnes, avec des personnalités qui peuvent être timides ou peu à l'aise dans l'élocution en public* ».

ii. Les liens avec les institutionnels

Les associations de l'accès aux droits financées par la marge de manœuvre territoriale sont, dans l'ensemble, satisfaites de leurs liens avec les institutionnels chargés du déploiement de la Stratégie pauvreté sur les territoires d'Occitanie et de PACA. En pratique, cela se matérialise encore avec les DDETS en région PACA. Les associations « *travaillent en bonne intelligence* » avec les services de l'État. Elles saluent volontiers leur connaissance des territoires et des enjeux locaux. En revanche, la figure du commissaire est encore peu identifiée et les associations aimeraient que des rencontres soient initiées. Cette circonstance apparaît fortement tributaire du positionnement de la personne occupant la fonction. Il convient de souligner que, dans la région en PACA, le titulaire de la fonction a changé en octobre 2022, soit au cours de la période visée par la présente étude. En région Occitanie, le commissaire, installé de plus longue date, échange directement avec les associations, ce qui est très apprécié par les acteurs concernés. Il les reçoit, répond à leurs sollicitations, organise deux journées annuelles de coopération sur la Stratégie pauvreté. Les DDETS ont également des liens de qualité et de confiance avec les porteurs de projets.

De manière générale, il est important de noter que les acteurs associatifs aiment avoir le sentiment de « *faire partie du réseau* ». Ils apprécient être invités à des ateliers, des congrès ou encore recevoir des communications. Les personnes interrogées indiquent être en alerte pour mettre en place de nouveaux projets et avoir des informations sur les appels à projets ou les diagnostics de territoires. Plus récemment, il est possible de noter une forte attente de communication sur le Pacte des solidarités. Plusieurs ont évoqué avoir le sentiment qu'« *il se joue quelque chose* », mais parfois se sentir tenues « *à l'écart* ». Une inquiétude a pu être exprimée quant aux mutations de l'action publique en matière de lutte contre la pauvreté. Une attente forte est exprimée s'agissant de la diffusion d'informations sur les enjeux et les orientations, qui pourraient impacter leur action sur le territoire.

Les relations avec l'État sont assez bien perçues du point de vue des acteurs interrogés. Toutefois, certains ont exprimé quelques demandes s'agissant du positionnement de la personne du commissaire dans la perspective du déploiement de leurs projets. Plusieurs associations évoquent un besoin de soutien, au-delà du financement, afin de légitimer leur action. Certaines ont proposé que le commissaire soit co-porteur de leurs projets et ainsi soit témoin de leur légitimité. Cette demande porte principalement sur l'introduction des porteurs de projets auprès des interlocuteurs naturels, notamment les maires, les acteurs du département, de la métropole ou de

la région. De manière plus ciblée, des besoins sont exprimés s'agissant de l'organisation de rencontres avec des institutionnels pour assurer une cohérence globale des actions. Actuellement, les structures sont contraintes à multiplier les échanges entre les différents financeurs, avec des issues parfois contradictoires. Une réflexion commune est susceptible d'être plus productive. Cela pourrait permettre de dépasser les problématiques de fléchage, de résorber les attentes de positionnement des uns par rapport aux autres ainsi que d'optimiser les contraintes de calendriers. Cette demande s'inscrit particulièrement dans la lignée des préconisations d'une instruction interministérielle⁴².

Bien conscientes des contraintes tant des DREETS/DDEETS que des commissaires, certaines associations ont néanmoins l'impression d'être insuffisamment soutenues dans le processus de déploiement de leur action. Les structures manifestent un réel besoin d'échanger avec les services de l'État. Elles peuvent parfois avoir l'impression que le lien ne se fait pas en dehors des signatures de convention et des bilans et que les relations même si elles sont « *bienveillantes* » restent « *administratives* ». Une véritable co-construction des projets est souhaitée, au-delà des logiques d'appel à projets. La complémentarité des approches et des savoirs permettrait de gagner en pertinence et de dépasser la logique de l'État financeur.

La présente étude a mis en exergue des besoins importants en termes de coordination sur certains sujets, notamment sur la question France services. Les associations réclament une réflexion commune. Elles sollicitent des lieux d'échange et d'expression. Nombre d'organismes en charge d'une mission de service public ont réduit leurs lieux et temps d'accueil. Plusieurs personnes interrogées ont évoqué que certains d'entre eux « *ont complètement fermé leurs guichets* » et « *orientent vers les France services pour tout et n'importe quoi* ». Certaines structures associatives ont ainsi vu leur public multiplié par quatre. Les questions sont de plus en plus complexes et vont bien au-delà d'un niveau 1 d'information (ex : les demandes liées à la thématique de la retraite). Les opérateurs de l'accès aux droits évoquent leur réel souci d'apporter leur aide aux publics, mais ne sont pas toujours suffisamment formés. De plus, certains sujets sont exclus de leur dispositif (ex : le droit des étrangers pour les maisons France services). En même temps, ces personnels reconnaissent ne « *pas avoir été formés à dire non* », ce n'est pas dans la culture de l'accompagnement. Ils se retrouvent face à des publics précaires en grande souffrance qui ne trouvent pas d'interlocuteurs. De la même façon, les opérateurs France services ne trouvent pas toujours d'interlocuteur au sein des services publics. La complémentarité des dispositifs et l'orientation des publics sont à travailler. Plusieurs acteurs de l'accès aux droits ressentent de l'amertume.

« *Il n'y a aucune co-construction* ».

« *Les administrations se déchargent complètement sur nous, et ce sont les usagers qui trinquent* ».

Les personnes interrogées ont largement fait part de ce climat de tension. Les rapports avec les administrés ont changé. Il y a de l'incompréhension, voire parfois de la violence. Ce sont les associations de l'accompagnement dans l'accès aux droits qui sont au premier plan. Elles aimeraient être entendues sur ce point. L'épuisement et la souffrance des personnels de l'accès aux droits doivent être accompagnés. C'est encore plus vrai pour ceux qui agissent sur le terrain de la grande précarité, où les problématiques de violence se mêlent aux problématiques de santé mentale. Les salariés et bénévoles n'ont ni la formation ni les moyens de répondre à ces phénomènes.

⁴² INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027, Annexe 2, p. 2.

II. TYPOLOGIE DES ACTIONS FINANCÉES

A. LA NOTION D'ACCÈS AUX DROITS

Questionnement général : *Qu'est-ce l'accès aux droits ? Les acteurs (institutionnels, associatifs) en ont-ils une conception partagée ?*

i. Constat

L'*accès aux droits* répond à la fois à une définition stricte et à une définition extensive. Ces conceptions ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Elles se complètent et forment la réalité des mesures d'accès aux droits financées dans le cadre de la marge de manœuvre territoriale.

Stricto sensu, l'accès aux droits recouvre les mesures d'information (juridique et pratique), d'orientation et d'accompagnement dans l'accès aux droits sociaux et dans les démarches administratives. À cet égard, il convient de remarquer que la notion, telle qu'appréhendée par les politiques publiques et la doctrine, constitue un véritable paradoxe. Les récentes réformes, soutenues par des phénomènes de numérisation des démarches, tendent à modifier la nature de l'aide apportée aux administrés dans l'accès à leurs droits. L'accompagnement des administrés dans l'accès à leurs droits se mue en une mission d'information-orientation sur l'existence de ces droits. Cette conception s'inscrit dans la logique de *responsabilisation* des administrés et de restauration de leur *pouvoir d'agir*. Toujours est-il qu'en pratique, les mesures financées dans les deux régions tendent à compenser ce basculement. Alors que ce changement de paradigme reste encore mal appréhendé par les administrés, les initiatives portées par les acteurs associatifs ont largement vocation à proposer le maintien d'un accompagnement dans cette transition du « *tout numérique* ». Les impératifs de renforcement de l'autonomie des bénéficiaires ont été intégrés par les acteurs de terrain, mais constituent des objectifs à plus long terme.

Selon une approche extensive, l'accès aux droits représente les mesures d'information (juridique et pratique), d'orientation, mais également de soutien et d'accompagnement dans l'accès aux droits en général, avec une focale particulière sur les droits fondamentaux (notamment, la santé, l'alimentation, le logement, la mobilité). Cette définition recouvre le fait de porter ces droits à la connaissance des bénéficiaires, d'en faciliter le déclenchement, mais également d'en garantir le maintien. En réalité, la conception stricte constitue une composante de la définition extensive, sans pour autant pouvoir y être annexée. En effet, la question de l'accès aux droits sociaux et des démarches administratives est tellement centrale qu'elle ne peut se fondre totalement dans l'accès aux droits, en général. En définitive, dans le cadre de la Stratégie de lutte contre la pauvreté, l'accès aux droits peut être défini comme l'accompagnement d'un individu, par la prise en compte de l'ensemble de ses besoins, qu'ils soient ou non conscients, visant à garantir l'accès à ses droits fondamentaux en priorité, mais aussi à ses droits en général, notamment au moyen de l'assistance dans leur mise en œuvre.

L'étude des actions financées permet de dégager une conception partagée de l'accès aux droits sur plusieurs thèmes. Les deux régions ont ainsi financé dans des proportions équivalentes des mesures liées à l'accompagnement dans l'accès aux droits sociaux et aux démarches administratives, des mesures permettant l'aide et le soutien aux plus démunis (personnes hébergées, SDF), des mesures destinées à lutter contre la fracture numérique et des mesures de coopération entre acteurs.

Pour autant, des tendances régionales se dessinent à la lecture de la typologie d'actions soutenues. La région Occitanie témoigne d'un souci plus marqué pour la ruralité⁴³, avec un accent sur les problématiques de mobilité⁴⁴. Plusieurs projets portent sur l'étude et l'analyse des phénomènes à l'origine de la pauvreté. En effet, des actions ont été financées pour améliorer la connaissance et l'étude de la pauvreté en Occitanie, et ce, à plusieurs reprises⁴⁵. La région PACA, quant à elle, est représentée par un souci de participation des publics concernés. Elle a notamment valorisé les projets qui donnent la parole aux publics précaires⁴⁶, mais aussi ceux qui leur permettent d'accéder à la culture⁴⁷.

La présente étude a permis de mettre en perspective les actions d'accès aux droits soutenues sur deux territoires fort distincts. Une telle démarche mérite attention en ce qu'elle peut, d'une part, nourrir les réflexions sur l'adaptation de l'action publique aux spécificités locales et, d'autre part, inspirer un essaimage sur d'autres territoires.

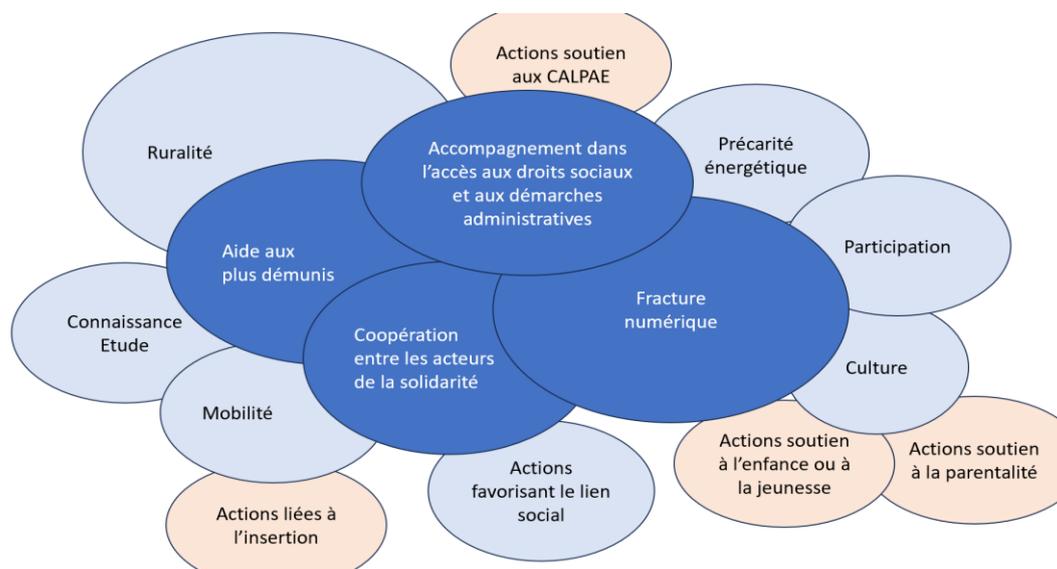


Schéma représentant les actions répertoriées dans la catégorie « accès aux droits ». Le noyau dur de l'accès aux droits apparaît en bleu foncé. Les particularités plus ou moins marquées en fonction des régions apparaissent en bleu clair et les actions dont le classement peut poser question apparaissent en orange pâle.

⁴³ Ex : Médiance 66, « Médiation sociale en milieu rural : accès aux droits, inclusion numérique et lutte contre la précarité énergétique » ; Secours populaire, « Développer le Secours populaire dans les zones blanches grâce à une équipe mobile ».

⁴⁴ Ex : La Trame, « Accompagnement personnalisé à la mobilité pour les habitants précaires des communes de la Vallée de l'Aude » ; Association pour l'Habitat des jeunes en Quercy, « Création d'un chèque mobilité » ; Wimoov, « Expérimentation d'un service d'autopartage électrique solidaire en zone rurale » ; Mission locale 31, « MAMLAD ».

⁴⁵ Ex : FACE, « Journée d'études : discrimination et pauvreté » ; FAS Occitanie, « La médiation culturelle comme outil de lutte contre la pauvreté » ; Croix-Rouge Française, « Mise en place d'un observatoire de la précarité dans le département du Gard » ; SLAO 34, « Etude comparative et mise en place d'actions et d'outils de sensibilisation sur le sans-abrisme auprès des citoyens ».

⁴⁶ La Cloche, « Construire une société plus inclusive grâce à la participation des personnes concernées » ; Citizens Campus, « Citoyenneté, inclusion, innovations (C2I) », « Vénères&Solidaires », FAS PACA, « Respiration » ; Urban Prod, « Magazine Audio Podcast jeunes » ; ARDML, « Projet Lab'ON-ID - participation des jeunes via les missions locales » ; La Ligue de l'Enseignement 13, « Parole de jeunes : créer des collectifs de jeunes au sein des établissements scolaires et des centres de formations via un média participatif » ; Avenir Saint Louisien, « Citoyens d'aujourd'hui et de demain » ; CEFAC Théâtre du Sablier, « Actions sociales et culturelles pour lutter contre la précarité » ; DUNES, « Médiation sociale vers les personnes isolées » ; La Varappe, « Citizen Campus » ; IRTS PACA et Corse, « Salon du Livre - Regrouper des personnes concernées et des professionnels autour du livre, de la lecture et de l'expression artistique et poétique » ; CCAS Nice, « Accords de femmes » ; Mission Locale 04, « ENVOL PLUS Participation des jeunes à la transformation des offres de services "insertion professionnelle" ».

⁴⁷ Ex : CEFAC Théâtre du Sablier, « Actions sociales et culturelles pour lutter contre la précarité » ; FAS PACA Corse, « La culture : un espace de respiration ».

ii. Analyse

Les catégorisations retenues dans le cadre de l'inventaire des actions financées en région sont perfectibles. En effet, des carences affectent les données exploitées dans le cadre de la présente étude. Les tableaux de recensement des actions financées dans le cadre de la Stratégie pauvreté ont été alimentés au fil de l'eau. Des données sont manquantes, certaines peuvent être erronées. De plus, les catégories ont été déterminées par un prestataire, sans feuille de route particulière. Surtout, il existe une perméabilité des catégories retenues en ce qu'une même action peut en intégrer plusieurs. Ce phénomène est exacerbé en raison du potentiel extensif de l'accès aux droits et par la rigidité des autres axes. À titre d'illustration, certaines associations financées au titre de l'accès aux droits n'avaient pas choisi cette catégorie dans leur demande de subvention, mais une autre catégorie (par exemple : insertion, jeunesse, santé)⁴⁸. Par ailleurs, lorsque l'information relative à la catégorie est renseignée dans la demande de subvention, les structures vont régulièrement en sélectionner plusieurs. C'est notamment le cas pour le formulaire utilisé en Occitanie où les catégories proposées ne correspondent pas toutes aux axes, mais *a priori* à des groupes de travail par thématique identifiée. *A contrario*, en PACA, les catégories proposées correspondent aux axes de la Stratégie et une seule peut être sélectionnée.

Dans les deux régions, l'accès aux droits englobe des actions liées à l'insertion, à la santé, à la parentalité et à la jeunesse. Pourtant, tant la région Occitanie que la région PACA disposent de catégories dédiées à ces thématiques. Ce constat met en évidence la tendance extensive de la notion d'accès aux droits. Cela suggère un double phénomène : d'un côté, une prédisposition à englober la question des droits fondamentaux dans l'accès aux droits et, d'un autre côté, une difficulté de scinder la problématique de l'accès aux droits de celle de l'exercice des droits, en général. Les catégorisations retenues vont dans le sens d'une approche extensive de l'accès aux droits. En outre, il serait possible de considérer que, dans la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, toutes les actions déployées (ou presque) intègrent directement ou indirectement des mesures relevant de l'accès aux droits. Ce qui n'est pas le cas des autres axes qui sont plus circonscrits et dépendent du type de public cible (mesures à destination des enfants, ou de leurs parents, des jeunes, des personnes en insertion dans l'emploi).

Les différents projets répertoriés font de la catégorie « *accès aux droits* » une catégorie très hétérogène, tant au niveau des deux régions, qu'au sein de chaque région. Cette circonstance témoigne du fait que cette notion ne fait pas l'objet d'un consensus, que sa circonscription n'est pas entendue. Elle se définit tantôt par ses leviers, tantôt par ses publics.

La présente étude a permis de relever que certaines mesures sont catégorisées « *accès aux droits* », non pas en raison de l'objectif poursuivi, mais plutôt du mode d'action retenu. Dès lors qu'un projet met en œuvre des outils de coopération, de participation ou d'aller-vers, alors il rentre dans la catégorie. L'accès aux droits peut alors être défini par ses leviers. Toutefois, cette explication ne permet pas de catégoriser l'ensemble des actions répertoriées, notamment celles liées au soutien des publics les plus vulnérables ou plus largement de publics cibles non répertoriés dans les autres axes (enfant, jeunes, parents, publics en insertion dans l'emploi). Aussi, une seconde approche consiste à catégoriser les actions en fonction des publics visés. C'est notamment le cas pour les personnes étrangères, victimes de violences, sans logement stable (à la rue ou hébergées), en état de prostitution ou sortantes de prison. Ce type d'action à destination de publics vulnérables a été

⁴⁸ V. par exemple : *Planning familial*, « Consolidation du réseau de l'éducation des jeunes (6-25) à la vie relationnelle, affective et sexuelle » ; UCS 13, « Défi Déconnexion ».

catégorisé dans « *aide aux plus démunis* » (11 actions en Occitanie et 13 actions en PACA). Mais certaines actions concernent des publics cibles plus larges (femmes, personnes vivant en milieu rural) caractérisés par une plus grande difficulté d'accès aux droits.

Cette définition mouvante est la résultante de l'absence de cadrage de la notion dans la Stratégie pauvreté. Le Pacte des solidarités n'a pas été l'occasion d'une clarification.

iii. Proposition de rationalisation de la catégorie « *accès aux droits* »

Imaginer une normalisation de la catégorie « *accès aux droits* » suppose d'élaborer une démarche fondée sur l'analyse de l'existant, puis de mettre ces données en perspective avec les orientations suggérées par le Pacte des solidarités. *A priori*, il convient de considérer que les types de mesures récurrentes dans les deux régions sont légitimement inclus dans la catégorie « *accès aux droits* ». Il s'agit, en particulier, des projets d'accompagnement dans l'accès aux droits et aux démarches administratives, de ceux destinés à résorber la fracture numérique, de l'aide aux plus démunis et des mesures de coopération entre les acteurs de la solidarité. S'agissant des actions dont le taux de représentation est plus marginal (moins de 5 actions par région), il y a lieu de les analyser à la lumière du Pacte des solidarités.

L'axe 3 du Pacte est intitulé « *Lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits* »⁴⁹. Ainsi, la distinction précédemment mise en évidence entre l'aide aux plus démunis et l'accès aux droits est consacrée par la réflexion menée au niveau national. À notre sens, même si le Pacte ne mentionne pas les mesures de participation des publics et de la coopération entre les acteurs, le nouveau cadrage semble bien intégré de manière pertinente au sein de cette catégorie, sauf à les rattacher à un autre axe (ex : participation des jeunes, mesure de coopération liée à la transition écologique).

Les actions liées à la mobilité semblent s'intégrer désormais plus volontiers dans l'axe 2 dédié à l'insertion en tant que frein périphérique à la reprise d'activité pour les publics en insertion⁵⁰ ou encore dans l'axe 4 lorsqu'elle concerne d'autres typologies de publics.

En ce qui concerne la santé, elle pourrait être répartie entre les différents axes. La santé est appréhendée comme un frein social à l'accès à l'emploi par le Pacte⁵¹. Elle relèverait *a priori* plutôt de l'axe 2, avec des clés de répartitions spécifiques :

- Axe 1 : Mesures à destination des enfants ou liées à la parentalité (not. PASS mère-enfant) ;
- Axe 3 : Mesures à destination des publics à la rue, hébergés ; Équipes mobiles ; Places « *bors les murs* » ;
- Axe 4 : Mesures liées à la prévention de l'obésité et au mieux manger.

En ce qui concerne le logement, là encore il semble que des clés de répartitions soient envisagées de la manière suivante :

⁴⁹ Pacte des solidarités, Présentation aux acteurs, 18 septembre 2023, p. 23.

⁵⁰ Pacte des solidarités, Présentation aux acteurs, 18 septembre 2023, p.18.

⁵¹ Pacte des solidarités, Présentation aux acteurs, 18 septembre 2023, p.18.

- Axe 2 : Mesures générales relatives au logement appréhendé comme un frein social à l'accès à l'emploi⁵² ;
- Axe 3 : Mesures liées à la prévention des expulsions locatives, à l'hébergement d'urgence, à la domiciliation ;
- Axe 4 : Mesures relatives à la précarité énergétique.

En ce qui concerne l'alimentation, il apparaît que l'aide alimentaire classique ne fera pas partie du champ d'application du Pacte. Quant aux mesures liées au renouvellement des pratiques et au mieux manger, elles pourront rejoindre l'axe 4.

Enfin, le Pacte consacre l'aller-vers en tant qu'*action* de la catégorie. Cette circonstance devrait faciliter leur catégorisation. Elle permet également la prise en compte des défis de la ruralité et constitue une nouvelle cause de justification du classement au titre du dernier kilomètre.

En définitive, l'accès aux droits n'apparaît pas parfaitement éclairci par l'annonce du Pacte des solidarités. Il constitue toujours un mille-feuille, une catégorie hétérogène et parfois résiduelle. Toujours est-il que l'analyse des actions a permis d'isoler ses différentes composantes et que les zones grises seront certainement plus évidentes à dissiper avec les propositions listées par le Pacte des solidarités.

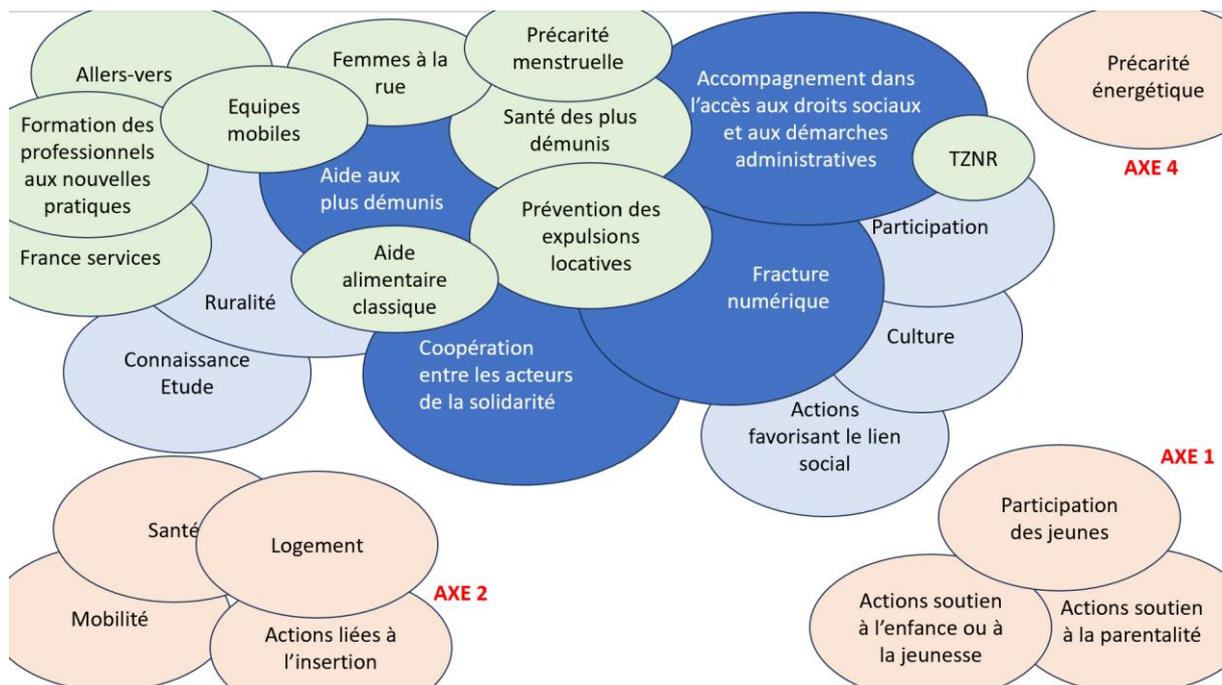


Schéma prévisionnel de l'axe 3 du Pacte. Ont été exploitées les mesures « accès aux droits » financées par l'enveloppe commissaire et les nouvelles orientations présentées par la Ministre Aurore Bergé le 18 septembre 2023. Les actions officiellement entrantes sont représentées en vert clair et les actions sortantes en orange pâle.

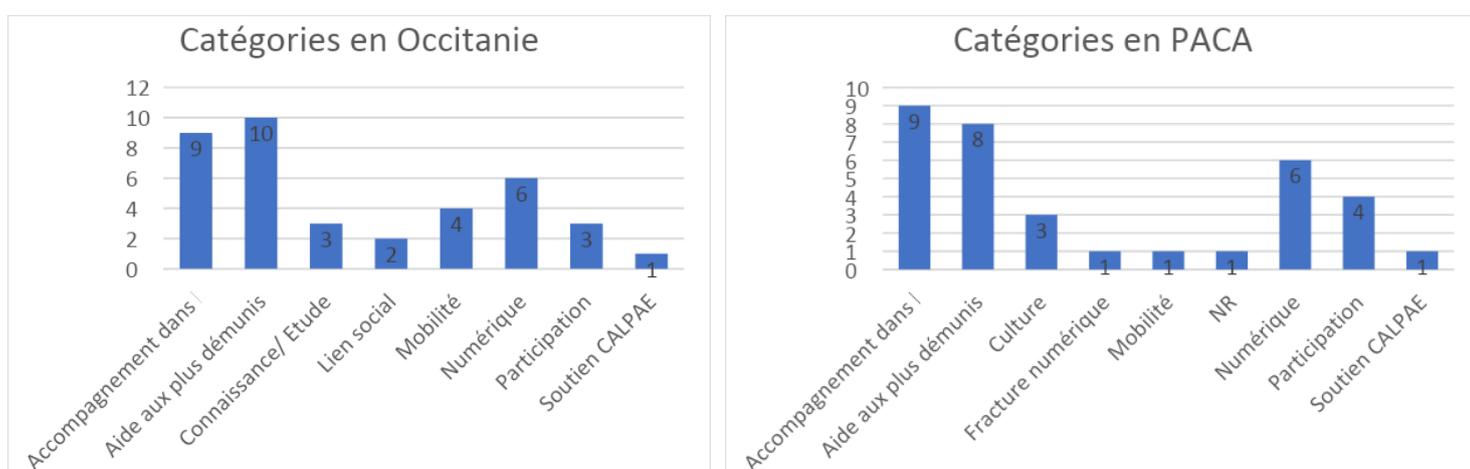
⁵² Pacte des solidarités, Présentation aux acteurs, 18 septembre 2023, p.18.

B. La mise en œuvre des projets par les acteurs locaux

Dans l'ensemble, les projets mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie dans les territoires étudiés (i) présentent tous des éléments thématiques ou de méthode pouvant être qualifiés d'*innovants* ou d'*inspirants* (ii). Ils participent, chacun à leur manière, au bon déploiement de la Stratégie, telle que préfigurée par les outils élaborés au niveau national.

i. Les projets

Questionnement général : Quels sont les projets d'accès aux droits soutenus par la marge de manœuvre du commissaire ? Que deviendront-ils ?



Graphiques représentant les différentes catégories de mesures financées par région. Les actions ont été réparties en 9 catégories : *Accompagnement dans l'accès aux droits et aux démarches*, *Aide aux plus démunis*, *Connaissance/ Étude de la pauvreté*, *Action favorisant le lien social*, *Mobilité*, *Numérique*, *Participation*, *Soutien aux mesures CALPAE*, *Culture*. Une action n'a pas pu être répertoriée en PACA (NR).

À titre préliminaire, il convient de noter que certaines mesures interviennent en soutien aux mesures CALPAE. C'est notamment le cas de la coordination des PCB (UDAF, PACA) ou de la création de supports de communication (UDAF, Occitanie). Dans une moindre mesure, cela concerne également une mesure d'accompagnement des jeunes sortant de l'ASE afin qu'ils identifient la structure IMAJE Santé comme un lieu de ressources⁵³. D'un point de vue juridique, le financement de ces actions par la marge de manœuvre territoriale et non au sein des contractualisations interroge.

Afin d'éviter de rendre le descriptif des actions fastidieux, nous avons choisi de centrer notre analyse sur les trois catégories les plus représentatives, à savoir les mesures numériques, l'accompagnement dans l'accès aux droits et l'aide aux plus démunis. De plus, elle porte plus particulièrement sur les mesures des porteurs de projets avec lesquels nous avons pu échanger. En effet, il arrive que la description des projets ne soit pas suffisamment claire dans les réponses aux appels à projets et ne permette pas de se faire une idée précise de leur contribution à l'accès aux droits. Par ailleurs, il a été constaté au cours des entretiens que les projets déployés étaient parfois

⁵³ Cette mesure a été catégorisée dans l'aide aux plus démunis. Mais à certains égards elle peut être caractérisée par une porosité avec les mesures CALPAE destinées à éviter les sorties sèches de l'ASE.

légèrement différents de ceux décrits dans le document de réponse à l'AAP. Aussi, dans le souci de proposer une analyse qualitative, nous évitons dans la mesure du possible de développer les projets pour lesquels des échanges approfondis n'ont pas pu être réalisés avec les porteurs.

Il s'agit d'une limite importante à la présente étude dès lors que l'analyse n'a pas pu être approfondie pour des projets liés à la participation des publics concernés ou liés à la connaissance et à l'étude de la pauvreté qui restent des catégories significatives.

● LES MESURES NUMÉRIQUES

La période étudiée – de 2019 à 2022 – est particulièrement alimentée par les mesures liées au numérique⁵⁴. Et pour cause, les professionnels de l'accueil inconditionnel comme les travailleurs sociaux témoignent de l'explosion des demandes d'aide aux démarches numériques, en particulier concernant « *les publics qui étaient déjà en difficulté par rapport aux papiers* »⁵⁵. La dématérialisation croissante des démarches administratives a pris le pas sur la capacité du public à apprivoiser et s'approprier ces nouvelles méthodes. En parallèle, la fermeture des lieux d'accueil de plusieurs services publics a conduit les professionnels de proximité de l'accès aux droits à devoir absorber un nombre de demandes bien supérieur à leurs prévisions.

L'aide aux démarches numériques prend un temps considérable et réduit le temps qui peut être consacré à l'accompagnement social de fond. Certains travailleurs sociaux estiment que cela ne fait pas partie de leurs missions.

« On est plus dans le faire pour que dans le faire avec ».
« Le décalage entre les exigences des démarches et les compétences du public est trop important ».
« Le niveau d'exigence des démarches en ligne est bien trop élevé par rapport aux compétences des personnes ».

La question de l'autonomisation du public dans la dématérialisation est centrale pour permettre aux acteurs de se consacrer aux démarches de fond dans l'accès aux droits des personnes précaires. Mais la hausse des demandes et le manque de temps dont disposent les opérateurs rendent illusoire toute processus d'autonomisation des bénéficiaires.

Les démarches qui mobilisent *a minima* les médiateurs et travailleurs sociaux sont essentielles à maintenir. Dans cette perspective, des mesures dédiées à la résorption de la fracture numérique ont été déployées dans les associations qui font de l'accueil inconditionnel, les centres sociaux ou les centres d'hébergement. Les actions proposées y ont été accueillies très favorablement par les bénéficiaires.

« Ils en sont friands et répondent à l'appel ».
« Lorsque ces mesures se sont arrêtées (à la fin de la période de subventionnement), ils ont réclamé cet accompagnement ».

⁵⁴ Une nuance est à mentionner. La catégorie du numérique est représentée par un biais de classement en région PACA. Certains projets concernent le numérique, mais sont à la marge de l'accès aux droits. Ils concernent plus volontiers le soutien à la parentalité. C'est notamment le cas du « *Challenge déconnexion* » (UCS 13) et du projet « *Le numérique : un allié pour les familles en difficulté* » (centre social Avenir Saint Louisien).

⁵⁵ A. Rode, « *Rapport ASIP* », ODENORE, 2023, p. 28.

Il est regrettable que les postes de conseillers numériques n'aient pas toujours pu être pérennisés. Ce sont des postes précaires et difficilement finançables dans la durée. Par ailleurs, lorsqu'il a été envisagé une réponse collective à la problématique de la fracture numérique, par exemple au moyen d'ateliers de groupe, les opérateurs se sont heurtés à des difficultés.

« Cela ne fonctionne pas ».

« On en revient toujours aux problématiques personnelles ».

Le projet déployé par l'association Bâtir s'inscrit également dans cette dynamique visant à moins solliciter les opérateurs de l'accès aux droits. Il exploite intelligemment la capacité d'apprentissage rapide des jeunes concernant le numérique en la mettant à profit des générations qui maîtrisent le moins ces outils.

Le déploiement des coffres-forts numériques en région Occitanie constitue lui aussi une véritable réponse aux problématiques des opérateurs en termes de manque de temps ou de réalisation de démarches-doublons. La diffusion et la formation à ce dispositif sont nécessaires. Pour s'inscrire dans la durée, elles doivent être impulsées par les gouvernances, car son utilisation impose un changement de pratiques.

Les usagers ne sont pas les seuls à être impactés par le bouleversement lié au « *tout numérique* ». Les professionnels de l'accompagnement témoignent des difficultés qu'ils rencontrent. Ils pointent notamment le manque de coordination.

« La dématérialisation bouleverse tous nos métiers, on ne sait plus qui doit faire quoi ».

Les associations sont en demande afin que soit menée une réflexion commune sur le traitement des demandes numériques et sur la coordination des acteurs.

● LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DANS L'ACCÈS AUX DROITS

Les mesures d'accompagnement et de soutien dans l'accès aux droits des publics précaires sont particulièrement marquées par des leviers d'aller-vers qui permettent notamment de saisir les populations rurales :

« Le public des zones rurales est difficile à capter ».

« Il est éloigné des institutions, on le constate d'autant plus depuis le Covid ».

Les permanences peuvent être proposées dans les mairies des communes rurales (Centre socioculturel intercommunal Pierre Ménès France, Occitanie) ou encore grâce à des véhicules (Pimms Médiation, Occitanie). Les porteurs de projet ont même pu s'associer à d'autres opérateurs pour réaliser ces mesures et proposer un accompagnement global à 360° (Habitat jeune Albi, Occitanie). À ce titre, l'instruction interministérielle plébiscite les démarches permettant « *une vision à 360° de l'utilisateur, et ainsi d'identifier le non-recours à certaines prestations* ». Dans ce cadre, les actions conjointes d'aller-vers exploitant des compétences variées semblent particulièrement pertinentes.

Certaines difficultés ont pu être recensées par les acteurs de l'accès aux droits :

« Lorsqu'on y va en semaine, le public n'est pas sur place. Ils sont en ville pour le travail ».
« Il faut aller les trouver là où ils se trouvent, sur des lieux stratégiques ».
« Beaucoup d'associations se déplacent dans des structures comme les mairies, les CCAS, les missions locales. Cela ne permet pas de toucher tout le monde ».
« Les camions peuvent être assez imposants. Il n'est pas toujours possible d'aller partout ».

En règle générale, les démarches d'aller-vers ne sont pas imaginées comme pérennes. Elles peuvent être envisagées comme des mesures de captation ou de diffusion (pour aller chercher de nouveaux publics et/ou de nouveaux partenaires). Le principe est d'offrir un premier accueil attentif par des professionnels maîtrisant bien l'offre de service sur un territoire avant de proposer une réorientation vers les dispositifs locaux en fonction des besoins du public et des domaines de compétences des acteurs.

« Une fois qu'un bénéficiaire est touché, on ne revient pas le voir, on l'appelle ou on le fait venir sur la structure ».
« L'objectif est que la tendance s'inverse et qu'ensuite les partenaires fassent appel à nos services en cas de besoin, il s'agit de créer des ponts ».

L'aller-vers n'est pas l'apanage des zones rurales. Il se retrouve également dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville (QPV), pour ceux qui n'osent pas pousser la porte des centres sociaux. Ces actions peuvent intervenir, par exemple, au moyen d'un triporteur d'accès aux droits (AEC Air-Bel, PACA) ou au domicile des personnes (Médiance 66). Là encore, il s'agit de créer un climat de mise en confiance dans le but de repérer les situations sociales complexes nécessitant un accompagnement.

En dehors des leviers d'aller-vers, les mesures d'accompagnement dans l'accès aux droits peuvent prendre des formes plus classiques. Ce peut être la mise en place d'un accompagnement renforcé grâce à l'intervention d'un travailleur social qui prend en charge les cas complexes (Adages, Occitanie). En effet, les opérateurs France services sont formés à une réponse de niveau 1, voire 2. Mais des demandes complexes émergent régulièrement dans ce cadre :

« On appelle ça les bébés de France services ».

Il arrive donc que les situations rencontrées réclament un niveau 3 d'accompagnement coordonné et renforcé. C'est par exemple le cas lorsqu'il y a des difficultés conjuguées (démarches sociales, violence, mise à l'abri). La nouvelle articulation de l'accueil inconditionnel avec les opérateurs France services implique de s'interroger sur la nécessité de prévoir un accueil de niveau 3 dans le maillage territorial. D'ailleurs, l'instruction interministérielle invite à la création d'*« instances / réseaux / outils communs de résolution de cas complexes »*⁵⁶.

Les mesures d'accompagnement dans l'accès aux droits peuvent être plus ciblées. C'est le cas des permanences juridiques du CIDFF PACA ou de l'association ESPACE concernant le droit des étrangers. Ces dispositifs ont toute leur place dans l'accompagnement des professionnels de l'accès aux droits en cette période particulièrement tendue. C'est un soutien essentiel aux pratiques des médiateurs et des travailleurs sociaux. Par ailleurs, plusieurs opérateurs ont confié leur inquiétude au sujet des problématiques inhérentes à la gestion des accompagnements de personnes étrangères :

⁵⁶ INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027, Annexe 2, p. 4.

« *C'est le no man's land* ».
« *Les personnes sont laissées complètement livrées à elles-mêmes* ».
« *On les précarise* ».
« *Elles n'ont aucun interlocuteur, elles perdent leur travail et leur logement parce que la préfecture ne leur répond pas* ».
« *Nous avons reçu l'interdiction de nous en occuper* » (dans le cadre de France services).

Au vu des entretiens réalisés dans les deux régions, la question de l'accès aux droits des personnes étrangères semble constituer une thématique à prioriser.

En outre, les mesures d'accompagnement dans l'accès aux droits peuvent prendre la forme de la création d'espaces-ressources. C'est le cas pour les projets l'Oasis de Noailles de l'association DUNES ou de l'espace-ressources pour les filles et les femmes du CCAS de Fréjus.

● LES MESURES D'AIDE AUX PLUS DÉMUNIS

Dans les deux régions, les commissariats à la Stratégie pauvreté ont soutenu le déploiement de l'association Solinum qui crée des cartographies de l'action sociale afin de poser les bases d'une solution d'orientation et de coordination de l'action régionale. La diffusion auprès des opérateurs du terrain semble bien réalisée. Une diffusion auprès des publics non bénéficiaires de l'action sociale à grande échelle semble pertinente, notamment en vue de toucher les publics en bascule ou à risque de bascule.

En région Occitanie, les mesures d'aides aux plus démunis étaient essentiellement concentrées sur les services à destination des personnes à la rue⁵⁷. Le dispositif déployé par l'association La Cloche semble tout à fait intéressant au vu de la réponse à l'appel à projets⁵⁸. Le réseau du Carillon a, quant à lui, vocation à réunir des commerçants solidaires de Montpellier pour proposer « *des petits services gratuits aux personnes sans domicile et des produits offerts ou prépayés par les clients (café, repas, coupe de cheveux...)* ». L'association le Camion Douche effectue également un travail particulièrement soigné pour mettre à disposition des douches mobiles et des produits d'hygiène pour les femmes à la rue. Ces acteurs ont à cœur de prendre en compte les besoins des bénéficiaires. Une mesure insolite peut également être notée concernant la création d'un chenil solidaire⁵⁹.

En région PACA, les mesures d'aides aux plus démunis s'adressent à plusieurs publics cibles. Certaines vont concerner les personnes à la rue (Equipe mobile en soutien aux maraudes, CCAS Arles). D'autres vont s'intéresser aux femmes victimes de violence. C'est notamment le cas des projets du CIDFF avec la création d'un lieu « *refuge* » : la Maison Gisèle Halimi (CIDFF Pays d'Arles) ou avec des mesures d'accompagnement (CIDFF 05). Ensuite, il est possible de relever la présence d'un projet à destination des femmes en état de prostitution visant à renforcer le « *dispositif Aïda par le travail de rue avec la présence d'un ou une professionnelle, notamment, lors des maraudes. Le second axe de ce projet repose également sur le développement de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires de cette action* »⁶⁰. Enfin, une mesure concerne les jeunes sortant de l'ASE, afin qu'ils identifient la structure Image Santé comme un lieu de ressources à leur sortie.

⁵⁷ Une mesure en faveur des étrangers sous protection internationale a également été soutenue.

⁵⁸ A noter que cette appréciation repose sur la candidature de la structure, aucun échange n'ayant pu être initié avec les porteurs de projet.

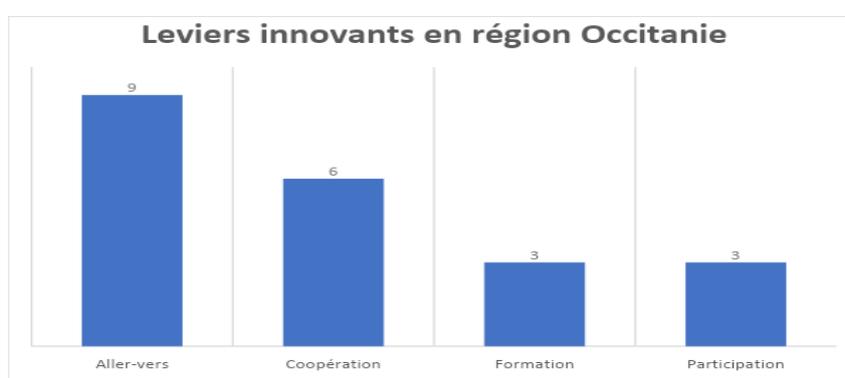
⁵⁹ Aucune appréciation qualitative n'est susceptible d'être portée sur cette mesure en l'absence de contact avec le porteur de projet.

⁶⁰ Réponse AAP, ALC Nice / AIDA.

ii. Les projets *innovants* et initiatives *inspirantes*

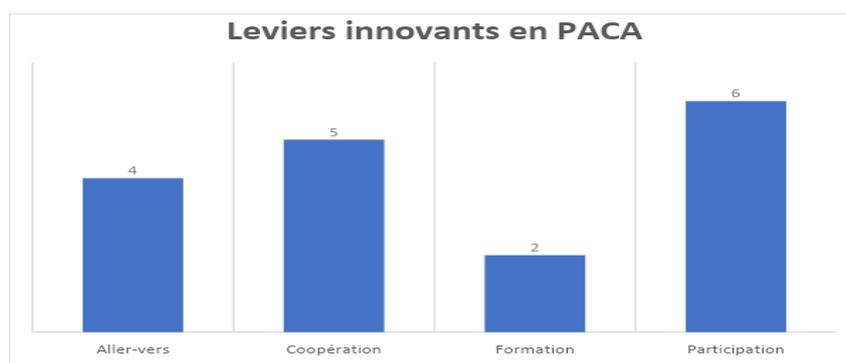
Dans le cadre des politiques publiques, les différents financeurs sollicitent de plus en plus les opérateurs à leur soumettre des initiatives qu'ils qualifient d'*inspirantes* ou *innovantes*. C'est également le cas dans les appels à projets lancés dans le cadre de la Stratégie pauvreté⁶¹. La notion d'*innovation* figurant dans les appels à projets interroge. Elle n'est définie ni dans le cadre national ni dans le cadre régional. De plus, elle est souvent mal comprise par les associations.

Sous un premier angle, il faudrait y voir une incitation au renouvellement des méthodes plus qu'un véritable critère de sélection. En effet, l'analyse des projets sélectionnés montre qu'une initiative inspirante pourrait être définie par une méthodologie de déploiement fondée sur des leviers renouvelés (aller-vers, coopération entre les acteurs, formation des professionnels et participation du public).



Graphique représentant les différents leviers innovants en région Occitanie. Un seul levier a été choisi par action. Certaines actions n'utilisaient pas de levier innovant, elles ont été exclues du graphique.

En région Occitanie, c'est l'aller-vers qui est particulièrement représentatif de l'innovation en matière d'action d'accès aux droits. Les projets ont été mis à profit des populations vivant en milieu rural.

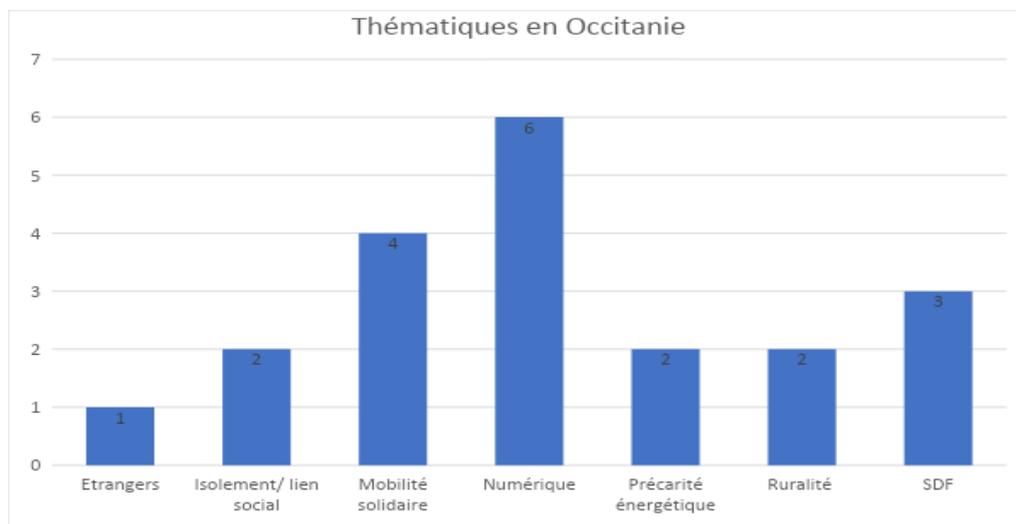


Graphique représentant les différents leviers innovants en région PACA. Un seul levier a été choisi par action. Certaines actions n'utilisaient pas de leviers innovants, elles ont été exclues du graphique.

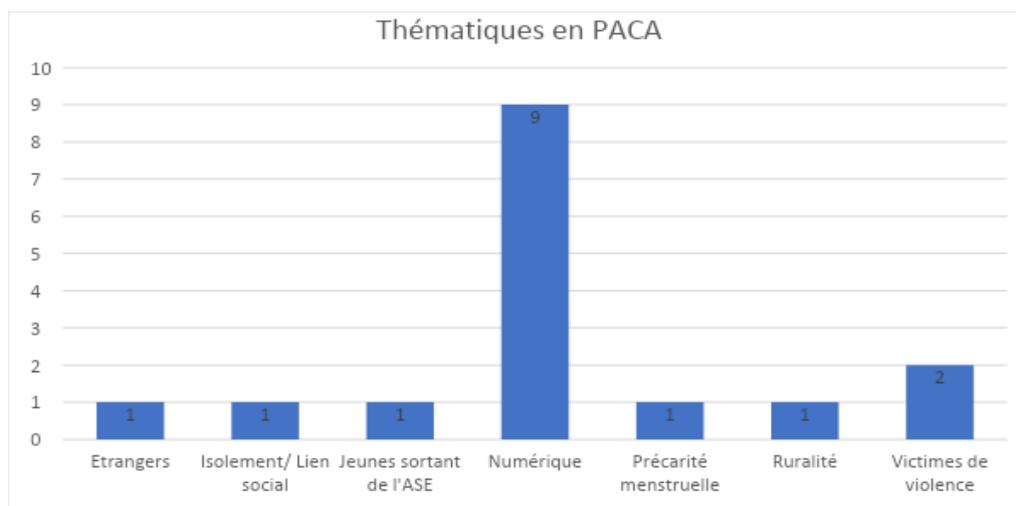
En région PACA, l'accent a été mis sur la participation des publics concernés.

⁶¹ AAP 2023 PACA : « Les actions proposées doivent avoir un caractère innovant, démonstrateur, expérimental, engageant des transformations de pratiques ou de méthodologies et apportant des réponses à un besoin territorial ou à une population cible visée » ; AAP 2023 Occitanie : « caractère transformant, innovant ou structurant de l'action ».

Sous un second angle, l'innovation pourrait être qualifiée lorsqu'un projet prend en considération une thématique particulière qui occupe l'espace public. Elle pourrait notamment être le résultat de la combinaison de diagnostics nationaux ou de diagnostics de territoires. Ce serait, par exemple, le cas pour les sujets de la fracture numérique, de la mobilité solidaire, de la précarité énergétique ou encore des femmes victimes de violences.



Graphique représentant les thématiques innovantes en région Occitanie.



Graphique représentant les thématiques innovantes en région PACA.

En définitive, les projets de la Stratégie pauvreté peuvent être innovants eu égard aux méthodes employées et/ou aux thématiques couvertes.

Le critère de l'innovation présente trois écueils. D'abord, il génère un effet d'aubaine. Ensuite, il apparaît limitant pour les associations ne maîtrisant pas bien ces éléments de langage. Enfin, cette exigence emporte le risque de ne pas pérenniser ce qui fonctionne.

L'initiative *inspirante* crée un effet d'aubaine. Certaines structures sont susceptibles d'imputer un marqueur méthodologique ou thématique d'innovation de manière assez superficielle pour financer une action dont l'objectif principal est assez éloigné de l'accès aux droits. Inversement, d'autres structures, souvent les plus petites, ne vont pas se sentir légitimes à candidater auxdits appels à projets⁶².

La notion d'*innovation* et, plus largement, le principe de l'appel à projets (dans son format actuel) présentent le risque de financer davantage les acteurs qui maîtrisent les éléments de langage. Plusieurs échanges étayaient cette crainte :

« *Il faut savoir raconter les histoires des projets et les mettre en lumière* ».

« *Il y a des projets géniaux qui passent sous les radars* ».

« *Savoir monter et faire financer des projets, c'est un métier* ».

Cela explique également pourquoi les petites structures sont peu représentées dans les financements de la Stratégie pauvreté.

- Quelques initiatives inspirantes repérées dans les données fournies par les commissariats

La présente étude a permis de mettre en évidence que les projets avaient tous une utilité incontestable dans l'accès aux droits, sauf erreur de catégorisation. Néanmoins, certaines initiatives peuvent être considérées comme plus *inspirantes*, au sens entendu par la Stratégie.

Certains projets sont inspirants eu égard à l'objectif poursuivi. C'est notamment le cas d'un projet de coopération interassociative. Le projet partait du constat qu'il fallait trouver un moyen de mieux échanger l'information entre les différents acteurs associatifs qui participent à la levée des freins périphériques à l'emploi concernant une personne suivie. Il était question de « *créer un guichet unique qui permettrait de savoir ce que chaque acteur peut faire, qu'il n'y ait pas de doublons* », ainsi que de partager les documents essentiels à l'accompagnement d'une personne donnée⁶³.

Des projets inspirants ont également été relevés quant aux initiatives à destination des publics les plus démunis. C'est le cas des douches mobiles (Camion douche), de la création d'un réseau de partenariat pour les personnes en état de prostitution (AIDA) ou d'une équipe mobile d'accueil de jour hors les murs (CCAS Arles). Des démarches d'aller-vers sont également à souligner pour les jeunes (Mission locale itinérante, Habitat jeune Albi), pour les personnes retraitées (CEPAR), pour les personnes qui n'osent pas passer les portes des centres sociaux avec des triporteurs d'accès aux droits (AEC Air-Bel) ou encore pour des personnes en situation de précarité énergétique (Médiance 66).

Des mises en réseau pertinentes ont été impulsées pour les PCB (UDAF 13), pour permettre la création d'un entrepôt de stockage collectif (AERS), pour assurer une identification et une coopération entre les commerçants solidaires (La Cloche).

⁶² La coordinatrice d'une association a pu confier avoir été freinée par le critère de l'innovation pour répondre aux AAP de la Stratégie pauvreté : « *l'aller-vers n'a rien d'innovant* » pour cette dernière qui pratique la présence de rue à vocation d'insertion pour les jeunes des quartiers défavorisés depuis 15 ans (« *J'aurai eu du mal à expliquer en quoi c'est innovant puisque c'est ce qu'on a toujours fait* »).

⁶³ Au cours du déploiement de l'action, le conventionnement n'a été possible qu'avec deux partenaires sur les treize prévus. Le porteur a indiqué s'être heurté à la difficulté de fédérer les acteurs et de mobiliser les gouvernances. Il estime qu'un appui et une « *volonté politique* » auraient été nécessaires.

Les dispositifs de solidarité entre les personnes précaires restent très rares, mais constituent des initiatives à exploiter. L'association Bâtir a impulsé un projet de solidarité intergénérationnelle où les jeunes proposaient des formations aux outils numériques pour les personnes âgées en l'échange d'avantages, notamment de repas ou de loyers.

Actions inspirantes en OCCITANIE



Actions inspirantes en PACA



À notre sens, les mesures supra-associatives à vocation de coopération sont particulièrement intéressantes. Cependant, ces projets doivent être accompagnés et appuyés par les institutionnels afin de garantir le dialogue entre les gouvernances. Par ailleurs, l'absence de cadre spécifique de financement ne favorise pas l'émergence et le déploiement de ce type de projet. Il impose le choix d'un leader, qui sera bénéficiaire du financement et assurera la gouvernance du projet. Aussi, il ne place pas les associations sur le terrain de la coopération.

- Quelques initiatives repérées au cours des entretiens avec les porteurs de projet

Les entretiens menés pour la présente étude ont permis d'identifier des initiatives innovantes et inspirantes, au-delà des projets sur lesquels portait le cadre de recherche.

Certains ont été financés dans le cadre de la Stratégie pauvreté après la période d'analyse. C'est le cas d'un projet de l'association Médiance 66 qui vise l'identification de nouveaux publics cibles : les salariés. Ce dispositif repose sur une méthode de ciblage des premières retenues sur salaire. Il répond à la problématique de la détection des publics en bascule et du dernier kilomètre.

D'autres sont des projets non financés par la SLPCP, mais qui mériteraient une étude à la lumière des objectifs affichés par le Pacte des solidarités et des diagnostics territoriaux⁶⁴. C'est le cas d'un projet de l'UDAF 13 en partenariat avec la CCAPEX qui permettait d'anticiper les exclusions locatives par l'intégration des personnes concernées dans les mesures AGBF (aide à la gestion du budget familial). L'UDAF a conduit cette action pendant plusieurs années, mais a dû cesser cette mission, faute de moyens. L'association Pierre et Terre, quant à elle, dispose de ressources concernant l'assainissement écologique des bidonvilles. Il s'agit notamment de trouver des solutions alternatives à l'assainissement par l'eau qui est vectrice de nombreuses problématiques liées à la santé. Ils ont pu proposer leur expertise aux filières de migrants du Nord de la France.



⁶⁴ INSTRUCTION INTERMINISTÉRIELLE N° DGCS/SD1B/2023/169 du 23 novembre 2023 relative à la mise en œuvre territoriale du Pacte national des solidarités à travers des pactes et contrats locaux des solidarités conclus entre l'État et les conseils départementaux pour les années 2024-2027, Annexe 2.

- La question de l'essaimage

Certaines actions financées dans le cadre de l'accès aux droits par la Stratégie pauvreté sont des essaimages d'actions menées sur d'autres territoires. Par exemple, le dispositif du Camion douche s'est inspiré d'un projet similaire existant en région parisienne. Le projet de l'association Bâtir est lui aussi l'essaimage d'un projet marseillais iNNé de l'URHAJ.

Cela étant, les différents retours des porteurs de projet permettent de dire que les conditions ne sont pas favorables à l'essaimage. Les associations rencontrent déjà de sérieuses difficultés à pérenniser les actions inspirantes compte tenu de leurs contraintes budgétaires. Aussi, l'essaimage ne fait pas partie de leurs priorités. Leur action étant circonscrite à un territoire, l'intérêt qu'elles peuvent trouver au déploiement de leur mesure innovante sur d'autres territoires ne contrebalance pas leur manque de temps et de moyens à consacrer à ce type de projet. Il semble plus raisonnable de procéder à un repérage des actions à essayer et d'impulser des dynamiques d'essaimage par des groupes de travail auxquelles les associations initiatrices seraient conviées.

CONCLUSION.

Les porteurs de projets, vecteurs de ressources (in)exploitées?

Au-delà des projets financés par les crédits dédiés des commissaires de la Stratégie pauvreté, les acteurs de l'accès aux droits innovent et déploient d'autres projets et mesures d'accompagnement. Certains d'entre eux mériteraient d'être soutenus à la lumière des nouveaux objectifs fixés par le Pacte des Solidarités. Les acteurs les plus éloignés des lieux d'échanges sur la Stratégie ont une moindre connaissance des attendus de cette politique publique alors qu'ils disposent de ressources intéressantes.

L'étude laisse suggérer que la diffusion d'une information claire et accessible sur les objectifs du Pacte constitue le principal levier à mobiliser auprès des acteurs de l'accès aux droits. Il est également indispensable de faire connaître et de faire comprendre le rôle du Commissaire.

Cet effort de pédagogie permettrait de faire émerger des actions déjà réfléchies, voire déjà expérimentées sur les territoires. Les projets seraient donc plus structurés et leur pérennité serait plus évidente à assurer⁶⁵. Il pourrait être pertinent de mettre à profit des initiatives naissantes ou existantes, tout en ayant à l'esprit que les associations n'ont pas toujours conscience du caractère innovant de leurs démarches. Ce constat étant basé uniquement sur les associations déjà financées par la Stratégie pauvreté (qui ont ainsi forcément au moins connaissance du dispositif), il devrait s'intensifier si une réflexion est initiée vers l'ensemble des acteurs de la lutte contre la pauvreté.

Il apparaît donc essentiel de communiquer plus efficacement en utilisant différents canaux de diffusion et en développant des modes d'échanges collaboratifs. Il serait, à cet égard, opportun d'installer des groupes de travail destinés à coconstruire les projets répondant aux attendus du Pacte. Une voie envisageable serait d'exploiter les ressources des acteurs déjà identifiés avant d'élargir le cercle de ces acteurs.

⁶⁵ Comme l'ont évoqué plusieurs acteurs interrogés, les modalités de subventionnement de la Stratégie permettent certes d'impulser un projet, mais plus difficilement de le viabiliser sur le long terme, voire de l'essaimer.