

Enquête sur l'accès aux droits en période de confinement

Mission Observation et Évaluation
(Direction du Développement Territorial)



VILLE DE
LYON

INTRODUCTION

Files d'attente à la Poste, administrations fermées, baisse du nombre de consultations chez les médecins, dématérialisation accrue des démarches administratives, distributions de masques... Autant de scènes familières durant le confinement, qui ont pour point commun de toucher, de près ou de loin, à la question de l'accès aux droits, un thème qui a gagné en visibilité dans ce contexte particulier, notamment grâce à la médiatisation accrue de la "fracture numérique".

Cette enquête, réalisée à l'occasion d'un stage de trois mois au sein de la Mission Observation et Evaluation de la Direction du Développement Territorial de la Ville de Lyon, entend s'interroger sur cette thématique, établir des constats et dessiner des propositions d'action. L'enquête s'inscrit ainsi dans ce que Vincent Dubois appelle la "perspective somme toute assez traditionnelle d'amélioration de la conduite des politiques", et a donc pour principal objectif "d'identifier les problèmes qui se posent « sur le terrain » et de révéler la complexité des situations humaines", dans la perspective de pouvoir les résoudre par la suite. Ce rapport entend donc présenter les principaux travaux réalisés tout au long du stage.

A partir de matériaux très divers qui seront précisés par la suite, on tentera ici de définir **quels auront été les effets propres du confinement sur l'accès aux droits, en s'intéressant plus particulièrement à la situation des personnes plus précaires** : cette focale est justifiée dans la mesure où c'est pour les personnes qui ont le moins de ressources que les complexités de l'accès aux droits (notamment quand ils sont d'ordre financier) ont les conséquences les plus graves.

Pour répondre à cette question, nous diviserons notre raisonnement en trois temps : tout d'abord, nous expliciterons **les conditions dans lesquelles l'enquête a été menée**, la méthodologie qui a été adoptée et les principales limites de travail. Dans un second temps, nous dresserons les **principaux constats ressortant de l'analyse des matériaux**, de manière thématique : cette étape nous permettra d'explorer huit pistes, parmi lesquelles on peut citer la question de la fracture numérique ou encore les dispositifs de prolongation automatique des droits. Enfin, nous tenterons, à partir de ces constats, d'établir **quelques propositions d'action et quelques "bonnes pratiques"** qui nous semblent pertinentes dans l'objectif de garantir l'accès aux droits du plus grand nombre.

Nous tenons enfin à remercier ici les enquêtés pour le temps qu'ils ont consacré à cette enquête, dans un contexte où leur activité s'est fortement intensifiée et où ce temps était donc d'autant plus précieux. Nous tenons également à remercier Laurence Langer-Sautière pour son accompagnement et son aide précieuse tout au long du processus d'enquête, de l'élaboration de la méthodologie à la rédaction de ce rapport.

Cette enquête a été réalisée par Paul Movermann dans le cadre d'un stage au sein de la Mission Observation Evaluation de la Direction du Développement Territorial de la Ville de Lyon. Je le remercie de la qualité de son travail, tant durant l'enquête que pour la production de ce rapport et des outils associés.

Laurence Langer-Sautière, Responsable de la Mission Observation Evaluation

Note pour la lecture

Afin de faciliter la lecture de ce document et de rendre les *verbatim* plus parlants, nous avons adopté une certaine charte graphique permettant d'identifier rapidement la provenance des citations.

- ❖ *Les citations en bleu sont issues d'entretiens avec des acteurs institutionnels.*
- ❖ *Les citations en vert sont issues d'entretiens avec des acteurs associatifs.*
- ❖ *Les citations en rouge sont issues de références extérieures.*

Par ailleurs, pour chaque citation seront précisées entre parenthèses les initiales de l'enquêté, sauf si leur identité est explicitée dans le texte.

Table des matières

Introduction	1
Table des matières	2
Méthodologie, conditions d'enquête et principales limites	0
Préambule : enjeux définitionnels	9
Droit et droits	9
Crise	10
Fracture numérique	10
La nécessaire adaptation de l'activité aux contraintes sanitaires	11
La focalisation sur les situations d'urgence	14
De nouvelles modalités de travail induites par le confinement : contrainte ou opportunité ?	16
Quelle efficacité pour les dispositifs de prolongation automatique des droits ?	20
Une flexibilité accrue de la part des administrations	24
Fracture numérique et dématérialisation	27
Quels droits ont été les plus impactés ?	34
Déconfinement et sortie de crise : quel retour à la normale ?	41
Recensement de "bonnes pratiques" à intégrer à l'action	44
Conclusion	48
Prolongements éventuels de ce travail	48
Outils de travail	49
La grille d'analyse des situations	50

Méthodologie, conditions d'enquête et principales limites

Méthodologie

Le cadre de l'enquête

Alors que l'enquête est commanditée par la ville de Lyon, il paraît intéressant - et, à première vue, quelque peu paradoxal - de remarquer qu'ont été conduits des entretiens avec des **structures qui ne sont pas situées physiquement dans la commune de Lyon**, et dont l'action ne touche donc pas les Lyonnais : c'est le cas par exemple d'une des Maisons de la Métropole de Tassin-Ecully, ou bien du foyer Notre Dame des Sans-Abris de Villeurbanne.

Le positionnement adopté a ainsi été celui d'un cadre (au sens spatial) très large, et ce pour plusieurs raisons : tout d'abord, il semble évident que l'agglomération lyonnaise présente des dynamiques et des situations spécifiques qui ne recourent pas totalement celles de la ville de Lyon, mais qui pour autant sont parties intégrantes de son fonctionnement et de son activité. L'inscription de la ville de Lyon au sein d'une agglomération - dont elle est le centre - est une réalité géographique et sociale qui paraissait trop importante pour être laissée de côté.

En outre, le fait d'interroger des structures exerçant leur activité dans d'autres communes permet un décentrement du regard bénéfique à toute analyse, dans la mesure où cela rend possible la comparaison et, *in fine*, l'inspiration. En effet, échanger avec des professionnels extérieurs à la ville de Lyon donne accès à d'autres pratiques, d'autres façons d'envisager l'action sociale et l'accès aux droits qui représentent autant de nouvelles pistes, et donc de moyens d'actions potentiels.

La grille d'entretien

La grille d'entretien a été élaborée tout au long du premier mois de l'enquête, au fur et à mesure que l'enquêteur se familiarisait avec les notions d'accès aux droits et observait les situations relatives à cette question. Par la suite, elle a également pu être modifiée au fur et à mesure des entretiens, puisque c'est en échangeant avec les enquêtés que l'on peut réellement évaluer la pertinence d'une question et, le cas échéant, la remplacer ou la reformuler.

Il s'agit d'un guide d'entretien semi-directif plutôt que d'une grille rigide : ainsi, toutes les questions qui y figurent n'ont pas systématiquement été posées aux enquêtés ; cependant, les cinq principaux thèmes ont toujours été abordés. Une distinction dans la grille a été faite selon que l'enquêté travaille au sein d'une association ou au sein d'une institution publique mais globalement, les questions sont similaires.

Grille d'entretien

L'impact du confinement et du coronavirus sur les populations précaires	Quel a été l'impact du confinement sur le public de l'association/institution ?
	Comment le lien a-t-il été maintenu avec le public de l'association/institution ? A quelle fréquence ? Par quels canaux ?
	Quels sont les profils-types qui ont été le plus précarisés ? Quels sont les mécanismes à l'œuvre qui expliquent cette précarisation ?
Quelle connaissance des problématiques d'accès aux droits ?	Qu'est-ce qu'évoque pour vous l'expression « accès aux droits » ?
	Qu'est-ce qu'évoque pour vous l'expression « non-recours aux droits » ?
	Avez-vous pris en compte ces aspects lorsque vous avez dû adapter votre activité ?
	Si oui, comment ? Quels sont les outils/services/dispositifs que vous avez mis en place pour faciliter l'accès aux droits/limiter le non-recours ?
Questions générales sur l'accès aux droits	Comment estimez-vous l'impact de la crise sur l'accès aux services/dispositifs gérés par votre association/institution ?
	Comment estimez-vous l'impact de la crise sur l'accès aux droits en général ?
Fracture numérique et accès aux droits	Quel est selon vous l'impact de la fracture numérique sur l'accès aux droits ?
	La crise a-t-elle fait évoluer votre regard sur la fracture numérique ? (son ampleur, sa gravité, les solutions nécessaires pour y remédier ...)
	Quelles ont été les conséquences pour votre public du basculement au 100% numérique induit par le confinement ?
La sortie de crise du point de vue de l'accès aux droits	Du point de vue de l'accès aux droits, quels sont selon vous les effets encore invisibles de la crise qui n'apparaîtront que plus tard ?
	Quelles leçons aurez-vous tirées de cette crise du point de vue de l'accès aux droits ?
	Pensez-vous que la crise modifiera de manière durable les modalités d'accès à vos outils/services/dispositifs ? De quelle manière ?

Conditions d'enquête

Mener une enquête à distance

Le confinement a radicalement modifié les modalités de l'enquête, tant en termes de méthode qu'en termes de temporalité : il est rapidement apparu qu'il serait impossible d'aller sur le terrain effectuer des observations, tout comme il serait compliqué de réaliser des entretiens en face-à-face. De fait, la solution la plus simple à mettre en place a été de mener des entretiens par téléphone. Là encore, le fait de passer par ce moyen de communication n'est pas neutre, puisque comme l'écrit Janine Barbot dans *L'enquête sociologique*¹, "le cadre de l'entretien et plus particulièrement le lieu et le moment de la rencontre influent en effet sur la relation qui va s'établir entre l'enquêteur et l'enquêté et donc sur la nature des matériaux recueillis." Il s'agit donc ici d'analyser la manière dont les modalités de conduite de l'enquête ont pu influencer sur les résultats.

En premier lieu, l'entretien par téléphone empêche l'accès à toute une myriade d'informations, puisque l'on sait que ce que l'on retire d'un entretien n'est jamais entièrement contenu dans le discours de l'enquêté : tout ce qui relève du langage corporel est, par exemple, perdu. Le fait de mener un entretien par téléphone modifie aussi la nature de la relation entre enquêteur et enquêté, tout d'abord parce que la durée de l'entretien est déterminée de façon inéluctable par le fait de décrocher et de raccrocher : autrement dit, il n'y a pas de moments de flottement avant et après l'entretien, comme c'est le cas lors d'un entretien en face-à-face, alors que ces moments sont souvent une occasion de nouer une relation moins formelle et plus familière avec l'enquêté. Janine Barbot écrit ainsi "qu'après l'entretien, la relation entre l'enquêteur et l'enquêté se transforme. Chacun a l'impression que la tension se relâche, que s'ouvre un nouvel espace de discussion."

Ainsi, on peut considérer que la fin de l'entretien (symbolisée par l'arrêt de l'enregistreur) peut provoquer un "basculement dans le discours de l'enquêté entre engagement public et familiarité." Dans le cas d'un entretien en face-à-face, l'arrêt de l'enregistreur signifie l'arrêt de l'entretien mais pas l'arrêt de l'interaction sociale; cette dernière change simplement de nature et permet à l'enquêteur d'apprendre beaucoup de choses qui n'ont soit pas été abordées pendant l'entretien, soit qui ont été abordées de manière très formelle, notamment parce que l'enquêté se sent plus libre de parler en l'absence de l'enregistreur. Or, dans le cadre d'un entretien par téléphone, le fait de raccrocher signifie à la fois la fin de l'entretien et la fin de l'interaction sociale, ce qui empêche l'enquêteur d'accéder à un discours moins officiel, à tout ce qui se dit en "off" et que les enquêtés ne se permettent pas de dire lorsqu'ils savent qu'ils sont enregistrés. Dans mon cas en effet, je demandais en début d'entretien aux enquêtés s'ils acceptaient d'être enregistrés, mais je ne pouvais pas, pour leur permettre de libérer leur parole, leur signifier

¹ Barbot, J. (2012). 6 – Mener un entretien de face à face. Dans : Serge Paugam éd., *L'enquête sociologique* (pp. 115-141). Paris cedex 14, France: Presses Universitaires de France.
<https://doi.org/10.3917/puf.paug.2012.01.0115>

que j'arrêtais d'enregistrer à la fin de l'entretien, comme on le fait en rangeant par exemple l'enregistreur dans sa poche.

Des observations impossibles

Le fait qu'il ait été impossible de réaliser des observations (hormis celles réalisées au CCAS de Villeurbanne) représente une limite importante de l'enquête, dans la mesure où observer les pratiques effectives des agents et les interactions qui se développent entre eux est une source de connaissance au moins aussi riche qu'échanger avec eux.

Plus précisément, c'est à des connaissances de nature différente que nous donnent accès ces deux techniques d'enquête : là où l'entretien permet aux enquêtés de produire un discours conscient et réfléchi sur leurs pratiques, l'observation est un moyen d'accéder à l'effectivité de ces pratiques sans la médiatisation induite par le langage. Il ne s'agit cependant pas de dire que l'observation serait un "meilleur" moyen d'enquête, puisque l'analyse du discours que produisent les enquêtés sur eux-mêmes se révèle souvent particulièrement intéressante et révélatrice.

Quoi qu'il en soit, le problème ne réside pas ici dans la nécessité de devoir choisir entre deux techniques d'enquête, mais bien dans le fait que, étant donné le contexte du confinement, l'enquêteur n'a pu qu'avoir accès aux informations que les enquêtés voulaient bien lui donner, sans moyen de vérifier si leurs affirmations étaient concordantes avec la réalité du terrain. Nous ne voulons évidemment pas dire par là que nous soupçonnons les enquêtés d'avoir menti ou d'avoir donné des informations erronées, mais nous souhaitons seulement signaler que les informations auxquelles nous avons eu accès ne pouvaient qu'être incomplètes, car partielles.

Liste des entretiens et des matériaux :

Les matériaux à partir desquels sera établie cette synthèse sont de plusieurs ordres :

- ❖ En premier lieu, **les entretiens**, qui sont au nombre de dix et dont la durée varie entre 30 minutes et une heure. Ces derniers ont - presque - tous été enregistrés et partiellement retranscrits par la suite, afin notamment de recueillir des *verbatim* intéressants.
- ❖ Un [questionnaire](#) diffusé auprès des membres de la DDT sur la plateforme Framafoms.
- ❖ Les notes prises par l'enquêteur au cours de **deux observations** réalisées au CCAS de Villeurbanne.
- ❖ De nombreux **articles de presse et autres éléments de communication institutionnelle** synthétisés dans une grille d'analyse des matériaux.
- ❖ D'autres matériaux de nature plus diverse : chaîne de mails, anecdotes ...

Liste des entretiens et présentation des enquêtés

	Enquêté	Structure
1	Nadia Benzouak, coordinatrice	Association "L'Olivier des Sages"
2	Kevin Hamou Marchal, coordinateur technique et médiateur santé Feyzin et Lyon 8ème	ADES du Rhône
3	Catherine Birker-Lafay, directrice	Union Féminine Civique et Sociale Lyon 3ème
4	Valérie Bourdin, directrice (ainsi que deux médiatrices santé)	ALS
5	Damien Faure, adjoint au responsable de service social	Maison de la Métropole et des Solidarités de Villeurbanne
6	Florence Ponteville, responsable service des Solidarités	CCAS de Lyon
7	Maria Guerra, responsable du pôle accueil et hébergement	Foyer Notre-Dame des Sans- Abris de Villeurbanne
8	Catherine Raffin-Dewaele, directrice	Maison de la Métropole et des Solidarités de Tassin/Ecully
9	Bénédicte Augagneur, directrice	Mairie de Villeurbanne, direction de la démocratie, du développement et de la vie des quartiers
10	Marie-Pierre Beaufort, responsable	CCAS de Villeurbanne

Questionnaire

En plus de ces entretiens qualitatifs, qui constituent la principale partie des matériaux collectés, nous mobiliserons aussi les réponses à un **questionnaire que nous avons fait circuler au début de l'enquête auprès des agents de la DDT** afin d'avoir une première remontée d'informations venant du terrain, mais aussi pour identifier des structures et des personnes à contacter pour les entretiens. Ci-après la structure du questionnaire.

Bonjour,

Dans le cadre d'une enquête sur l'accès aux droits en période de confinement et de crise sanitaire, nous souhaitons explorer, non seulement **les effets qu'a eu ce contexte particulier** sur la situation des personnes les plus précaires, mais aussi **les initiatives citoyennes et les dispositifs** qui se sont déployés pour y faire face.

A ce titre, il nous serait très utile et bénéfique de connaître votre ressenti/expérience de ces dernières semaines. Il s'agit ainsi d'avoir une idée de ce qui se déroule sur le terrain en organisant une remontée d'informations, dans un contexte où l'accès au terrain est difficile. Nous vous remercions par avance de votre collaboration.

AXE : Précarité et solutions apportées

- ⇒ Quels sont, selon vous, **les profils des personnes** qui ont été le plus durement touchés par le confinement et la crise sanitaire (citez en deux ou 3) ? Comment cela s'est-il concrètement manifesté ?
- ⇒ A partir de votre expérience, quels sont selon vous **les initiatives, les dispositifs les plus efficaces et les plus pertinents** qui ont été déployés pour faire face aux difficultés de ces personnes ? Pourquoi se sont-ils révélés si efficaces ?
- ⇒ A l'inverse, **quelles solutions se sont révélées moins pertinentes** ? Là encore, pourquoi ? Qu'aurait-il fallu faire pour les rendre plus bénéfiques ?
- ⇒ Quel a été le **rôle des associations et autres réseaux de solidarité** dans la lutte contre les effets néfastes du confinement sur les populations les plus précaires ?
- ⇒ Estimez-vous que **l'accès aux droits** a pu, de manière globale, être garanti de façon satisfaisante étant donné les conditions particulières ?

AXE : Vos réseaux et vos partenaires

- ⇒ Comment vous êtes-vous organisés pour **garder le contact** avec le terrain ? Quels ont été vos interlocuteurs privilégiés ?
- ⇒ Comment avez-vous géré la relation avec vos **partenaires institutionnels** ? Quelles sont les difficultés que vous avez pu rencontrer dans la coordination de l'action publique ?
- ⇒ Les circonstances vous ont-elles amené à travailler avec de **nouveaux partenaires** (qu'ils soient institutionnels ou non) ? Comment ces rapprochements se sont-ils opérés ?

AXE : Vos missions

- ⇒ Comment **l'ordre de priorité de vos missions** a-t-il été affecté par la crise ? Quelles nouvelles missions sont apparues ? A l'inverse, lesquelles avez-vous été contraint de délaisser ?

AXE : Sortie de crise et fracture numérique

- Comment envisagez-vous désormais **la sortie de crise**, notamment du point de vue de l'accès aux droits des personnes ? Les dispositifs spécifiques qui ont été mis en place vont-ils perdurer ou assisterons-nous plutôt à un « retour à la normale » ?
- Sur quels aspects avez-vous pu constater une fracture numérique méconnue ou croissante ?
 - Pour vos partenaires ou la population concernée par vos actions ?
 - Pour vous-mêmes ?
 - Pour le travail avec vos collègues ?

Nous avons obtenu six réponses, ce qui ne laisse guère de possibilités pour une potentielle exploitation des réponses recueillies, et ce d'autant plus que les questions, très ouvertes, se prêtent mal à une analyse systématique. Le questionnaire aura tout de même été utile dans le sens où il aura permis de faire connaître l'enquête auprès des équipes de la DDT (même s'il faut reconnaître que le nombre de réponses est très faible) et d'obtenir des contacts pour les entretiens.

Observations

Avant le début à proprement parler de l'enquête, **deux observations ont été réalisées au CCAS de Villeurbanne** les 2 et 10 avril 2020. Ces expériences ont permis de rendre plus concrète la question de l'accès aux droits aux yeux de l'enquêteur et représentaient des occasions inespérées d'observer le fonctionnement concret d'une institution pourvoyeuse de droits dans un contexte où négocier de telles observations s'était révélé impossible.

La première observation (02/04), d'une durée de quatre heures, a été exclusivement consacrée à l'examen des modalités d'accueil du CCAS : l'enquêteur était positionné sur un banc en face de l'entrée du CCAS afin d'observer non seulement l'intensité du flux de personnes se rendant au CCAS, mais aussi pour comprendre comment le nécessaire respect des consignes sanitaires influait sur la manière dont ils étaient accueillis et orientés au sein de l'institution.

La seconde observation (10/04), d'une durée identique, s'est déroulée à l'intérieur du CCAS. L'objectif était cette fois de comprendre les raisons pour lesquelles les usagers se rendaient au CCAS dans cette période de confinement, et selon quelles modalités ils accédaient à leurs droits : quel accueil leur était réservé ?

Nombreux articles de presse et éléments de communication institutionnelle, synthétisés dans une grille d'analyse des matériaux.

Les premiers temps de l'enquête ont été principalement consacrés à un **travail de collecte et d'analyse de divers matériaux ayant trait de près ou de loin à l'accès aux droits** : il s'agissait principalement d'articles de journaux, d'articles sociologiques, d'enquêtes menées par diverses organisations (Défenseur des Droits, Le Lab ...) ou encore de sites internet d'associations ou d'administrations. Ont également été mobilisés différents supports de communication institutionnelle, c'est-à-dire principalement des newsletters journalières ou hebdomadaires dont l'origine était soit interne (FlashInfo DGASSEE, #GardonsLeContact) soit externe (exemple : bulletin quotidien du Conseil National des Villes).

L'enjeu était de pouvoir synthétiser de manière cohérente ces matériaux, qui se caractérisaient par leur grande diversité et le nombre important de sujets abordés : pour ce faire, une grille d'analyse des situations a été construite à partir de ces matériaux. Elle représente un des livrables de l'enquête, et sera présentée de façon extensive par la suite.

Limites et biais

Il s'agira ici de prendre du recul sur la valeur scientifique de l'enquête, en prenant en compte à la fois les conditions d'enquête particulières, le cadre théorique finalement très sociologique, et les objectifs initialement fixés.

Le "timing" de l'enquête

Il est évident que **le calendrier dans lequel s'est inscrite l'enquête a eu des effets non-négligeables sur ses résultats** : d'un côté, il paraissait logique de mener ce travail pendant le confinement, alors que la situation était d'actualité, que les individus étaient motivés pour en parler et avaient beaucoup de choses à dire. D'un autre côté, certains enquêtés nous ont aussi fait remarquer qu'il était encore trop tôt pour dresser des constats, et qu'eux-mêmes n'avaient pas encore eu le temps d'analyser leur propre situation. Aussi, l'enquête ne prétendra pas poser des conclusions définitives sur la question de l'accès aux droits pendant le confinement : elle visera davantage à proposer une description des situations et des processus observés, à en analyser les ressorts et les mécanismes, tout en reconnaissant qu'il est possible (voire certain) que certaines de nos analyses se révéleront par la suite erronées.

Montée en généralité et représentativité

Etant donnée la nature des matériaux collectés, **il ne fait aucun doute que l'enquête ne pourra pas, et ne prétendra donc pas être représentative** : l'enjeu était plutôt de procéder à une analyse qualitative des situations problématiques et des solutions adoptées vis-à-vis de l'accès aux droits dans le but de concevoir des dispositifs s'inspirant des bonnes pratiques, sans considération vis-à-vis de l'ampleur statistique des phénomènes observés.

Ce positionnement représente évidemment une limite importante à ce travail, et ce d'autant plus que ce dernier a été réalisé dans la perspective (certes lointaine) d'une action concrète ou, tout du moins, d'une aide à la décision et à l'élaboration des dispositifs. De ce point de vue, il apparaît évidemment comme problématique que l'enquête ne puisse se prononcer sur la réalité statistique de l'accès aux droits. De manière générale, l'évaluation quantitative de l'ampleur des phénomènes de non-recours et de nonaccès aux droits est une entreprise ardue et incertaine, qui suppose une méthodologie robuste et des connaissances statistiques dont l'enquêteur ne dispose tout simplement pas. En ce sens, le positionnement qualitatif de l'enquête était aussi un choix par défaut.

Enfin, il convient aussi de nuancer la possibilité d'une montée en généralité des conclusions dressées par l'enquête, tout d'abord car celle-ci s'inscrit dans un contexte territorial spécifique et circonscrit (l'agglomération lyonnaise) qui se caractérise par des dynamiques sociales, démographiques et économiques propres.

Mener une enquête pour le compte d'une institution publique

Le fait de mener une enquête pour le compte d'une institution publique a ses avantages, au premier rang desquels se trouve **la légitimité projetée sur l'enquête par l'institution**. Il ne s'agit pas cependant uniquement d'une question de légitimité : même si la majorité des enquêtés étaient habitués à travailler avec des institutions publiques, il est toujours valorisant (socialement et professionnellement) qu'une institution telle que la Ville de Lyon vous contacte pour recueillir votre expérience et votre opinion.

Aussi, si le fait de travailler pour une institution publique a permis à l'enquêteur d'obtenir des entretiens relativement facilement, cela signifiait aussi que certains enquêtés voyaient par exemple dans l'entretien une occasion pour se plaindre de l'action menée par la Ville de Lyon, ou pour tenter de négocier plus de subventions dans le cas des associations. Etant donné que l'enquêteur représentait pour eux une porte d'entrée dans l'organisation, ce n'est donc pas toujours de façon totalement désintéressée qu'ils ont accepté mes demandes d'entretien, attendant éventuellement quelque chose en contrepartie.

Parler pour autrui : l'absence d'expériences d'usagers

Un des **paradoxes posés par l'enquête est qu'elle entend notamment s'intéresser à la situation des personnes précaires et aux difficultés dont elles font l'expérience pour accéder à leurs droits, mais que pas une de ces personnes n'a été interrogée dans le cadre de l'enquête**. En effet, nos entretiens ont exclusivement été réalisés avec des professionnels de l'action sociale qui, s'ils sont en contact avec ces publics, ne peuvent néanmoins tout connaître d'eux. Cela représente une limite importante de l'enquête dans la mesure où le discours recueilli par l'enquêteur est en partie un discours "par délégation", dans lequel la situation des personnes précaires est transmise par les professionnels. Cette médiatisation induit nécessairement une déformation de l'expérience et des difficultés ressenties par ces publics, que les professionnels ne perçoivent qu'au travers d'interactions spécifiques et formalisées (entretiens, accueil au guichet ...).

Préambule : enjeux définitionnels

“N’employez pas de mots que vous n’employez pas à penser.”
Valéry, C1, 408.

“Mal nommer un objet, c’est ajouter au malheur de ce monde.”
Albert Camus

Avant d’entamer toute analyse, il paraît crucial de **proposer des définitions claires et univoques des principaux concepts que nous serons amenés à manier, tout en restituant dans le même temps leur complexité**. Cela paraît d’autant plus important que la multiplicité des discours et des propos tenus sur “la crise”, qu’ils soient médiatiques, politiques ou même privés, ont pu avoir tendance à galvauder le sens de certaines expressions, à nous les faire prendre pour acquises. Partant de cela, il ne peut être que fructueux d’interroger leur pertinence ou, *a minima*, de faire un point sur leur définition.

Droit et droits

En premier lieu, il paraît nécessaire de proposer une définition robuste du concept de “droits”, puisque c’est l’objet que l’enquête entend étudier. Cette définition sera aussi l’occasion de préciser quelle acception du terme a été retenue pour la conduite de l’enquête.

Le terme de “droit” est très vaste, et désigne des réalités très diverses. Dans son acception la plus abstraite, la notion de “droit” désigne ce que chacun peut exiger par conformité à une règle, ce qu’il est *en droit* d’obtenir. Par extension, le terme recouvre aussi les règles mises en place dans les états *de droit* qui visent à réguler le fonctionnement de la société et les activités humaines, autrement dit la justice : on parle alors de *droit positif*. Notre enquête nous conduira à nous intéresser à ces deux sens du mot, dans la mesure où *l’accès aux droits* est régi par *le droit*. Plus spécifiquement, c’est avant tout *l’accès aux droits sociaux* qui nous intéressera ici : si les droits sociaux ne sont pas un concept juridique à proprement parler² (c’est-à-dire qu’ils ne sont pas inscrits dans la loi en tant que tels), l’expression désigne cependant un ensemble relativement cohérent

Cependant, nous pourrions être aussi amenés à adopter une acception très large du terme de droits, compris comme **l’ensemble des dispositifs – à la fois préexistants et spécifiques à la crise - qui peuvent être activés par les administrations du service public et les associations pour soutenir les populations qui en ressentent le besoin et en font la demande**. Dans la perspective d’un questionnement sur l’accès à ces droits, il sera donc nécessaire de s’interroger sur les modalités concrètes selon lesquelles se déploient ces dispositifs et les conditions à remplir pour les activer : sont-ils adaptés aux populations qu’ils entendent toucher ? Sont-ils trop restreints ou trop larges ?

² <https://www-cairn-info-s.proxy.bu.dauphine.fr/les-droits-sociaux--9782130570202-page-3.htm>

Crise

Un des écueils potentiels de cette analyse serait d'attribuer les évolutions constatées à "la crise", comme si cette dernière était une personne dotée d'un agenda explicite : au contraire, il nous faudra éviter de personnifier la crise en lui attribuant la responsabilité des situations. **La crise n'est pas un acteur mais un moment, une "conjoncture de fluidité" (M. Dobry) durant laquelle des équilibres sont remis en cause, des opportunités sont ouvertes et d'autres fermées.** Dès lors, il convient avant tout d'analyser la façon dont les acteurs se saisissent de ces opportunités et ce qu'ils en font.

Fracture numérique

La notion de "fracture numérique" a beaucoup gagné en visibilité au cours de cette période, ayant notamment été propulsée sur le devant de la scène par l'objectif de "continuité pédagogique" fixé par le Ministère de l'Education - et la réalité du terrain à laquelle il s'est heurté. On peut objectiver cela par le biais d'une analyse chiffrée du nombre d'articles de journaux issus de la presse nationale mentionnant l'expression de "fracture numérique" : sur l'année précédant 2019 (c'est-à-dire du 17 mars 2019 au 17 mars 2020), on dénombre 98 articles utilisant cette expression, contre 179 entre le 17 mars et le 6 juillet³.

Pour autant, si l'utilisation de ce terme s'est généralisée, **sa définition reste toujours floue et sa valeur scientifique incertaine** ; tout d'abord, la réalité qu'il entend désigner est extrêmement large, peut-être trop : *"sous couvert de « la » fracture numérique, sont en effet, mélangées des inégalités différentes, soit par leur nature, (sociale, géographique), soit par leur « localisation » (firmes ou familles par exemple pour la dimension sociale, échelle géographique pour la dimension spatiale)." Cela interroge la pertinence même de l'expression, la réalité qu'elle décrit pouvant par exemple être considérée comme un des aspects du phénomène de pauvreté : "A-t-on jamais parlé de « fracture électrique » ou de « fracture aquatique potable » ? [...] On voit bien que le manque d'accès aux infrastructures de communication et aux ordinateurs n'est qu'une illustration parmi d'autres de la pauvreté."⁴*

En outre, la vision dichotomique que l'expression induit entre les « inclus » (en général les plus dotés socialement) et des « exclus » du numérique (en général les plus précaires) apparaît réductrice au vu de la diversité des usages du numérique existant même parmi les populations traditionnellement considérées comme « exclues ». Non content d'être relativement flou, le terme présente également le risque de **"nier les compétences numériques préexistantes des personnes concernées [les plus précaires]"⁵**, en les

³ Source : Europresse

⁴ [Réseaux, La fracture numérique \(2004\)](#)

⁵ Cf. Enquête "Capital Numérique" du LAB

catégorisant d'office comme "exclus" du numérique, et ce sans tenir compte de l'effectivité de leurs pratiques.

En prenant en compte ces limites de la notion, nous pouvons conclure qu'**il serait peut-être plus pertinent de parler "des" fractures numériques plutôt que de "la" fracture numérique**, en prenant davantage en compte les déterminants sociaux et géographiques des fractures ainsi identifiées.

1. La nécessaire adaptation de l'activité aux contraintes sanitaires

Il s'agira dans cette partie de l'analyse de s'intéresser à **la façon dont le confinement et la crise sanitaire ont contraint les structures, qu'elles soient associatives ou institutionnelles, à remodeler leur action et à repenser leur activité.** S'intéresser à cet aspect de la crise semble justifié dans la mesure où cette adaptation forcée de l'activité a eu des conséquences (globalement négatives) sur la capacité des structures à garantir l'accès aux droits du plus grand nombre.

1.1 La déstabilisation de l'écosystème de l'action sociale

L'ensemble des structures, qu'elles soient associatives ou institutionnelles, ont dû **adapter leur activité et leurs dispositifs aux nouvelles contraintes sanitaires, ce qui ne s'est pas réalisé sans heurts ni problèmes.** L'annonce du confinement et sa mise en place effective le 17 mars ont pris de court de nombreuses structures, qui se sont du jour au lendemain trouvées contraintes d'adapter leur activité sans avoir eu le temps de s'y préparer. Dans la majorité des cas, les plans de continuité d'activité (PCA) ont été établis dans les semaines suivant le début du confinement, ce qui a nécessité un travail très rapide de mise en place de solutions nouvelles.

Les premiers temps du confinement ont été un moment de **flou et de déstabilisation de l'écosystème de l'action sociale**, du fait de l'incertitude quant à la situation des autres structures. La plupart des structures ont ainsi fait l'expérience d'une certaine difficulté à se positionner, étant incertaines sur leur capacité à garantir une continuité de l'activité. Florence Ponteville explique ainsi que *“quelques jours avant le 16 mars, toutes les associations avec qui on est partenaires et régulièrement en lien sur tout un tas de sujets se sont retirées de la place publique parce qu'on ne savait pas trop où on allait, pas de masques pour se protéger ... On s'est retrouvés le 16 mars en se disant “Mais qu'est-ce qu'il se passe, comment on va pouvoir rendre un service auprès des plus précaires ?”* La perte de repères par rapport au fonctionnement habituel de l'environnement des structures a nécessité un temps d'adaptation et de reconstitution des liens avec les autres structures, comme le dit Marie-Pierre Beaufort : *“au départ on était un peu perdus parce que quand tout s'est mis en place on a mis quelque temps à se repérer et à savoir autour de nous quels partenaires étaient encore joignables, comment on pouvait les joindre ... Tout ça, ça nous a pris du temps, de reconstituer en fait notre environnement.”*

De manière très concrète, **les problèmes d'approvisionnement en masques et en gel hydro-alcoolique** ont alimenté cette confusion, puisque les structures n'étaient pas certaines de pouvoir continuer à rester ouvertes. Une tribune publiée dans Le Monde le 20 mars par Fiona Lazaar, Véronique Fayet, Christophe Robert et Aurélien Taché dénonçait d'ailleurs le manque d'équipement de protection pour les travailleurs sociaux, et réclamait, *“afin de pallier le manque en ressources humaines auquel sont aujourd'hui confrontés les*

acteurs de la solidarité, d'étendre aux travailleurs sociaux les mesures prévues pour faciliter l'activité des personnels de santé, en particulier la fourniture de masques et de gants."⁶ La plupart des agents se sont ainsi retrouvés dans une situation d'entre-deux, tiraillés entre l'envie de continuer à aider les personnes fragilisées et la nécessité de respecter les consignes sanitaires pour protéger leurs publics et leurs agents. Maria Guerra explique que *"ça a été très difficile [de trouver des équipements de protection dans les premiers temps], et puis de mettre en place tous les protocoles : nous on n'est pas médico-social, on a très peu de moyens médicaux et donc il nous manquait des protocoles sanitaires, on a été un peu dans l'inconnu au démarrage jusqu'au moment où on a enfin eu des protocoles qui sont arrivés, mais c'était un peu instable."* De fait, de nombreuses structures ont fait le choix de fermer leurs portes, et ce afin de garantir la santé de leurs publics comme de leurs agents : cela a été le cas des Maisons de la Métropole et des Solidarités, pour lesquels Damien Faure nous dit qu'*"[ils] avai[en]t le devoir de respecter la distanciation sociale, les règles sanitaires strictes donc il y a des choses qu'on ne pouvait pas faire, notamment les rencontres à domicile ou trop de rendez-vous sur site."* Ce choix est le résultat d'un arbitrage entre la volonté de respecter les consignes sanitaires et les possibilités de continuité de l'activité en présentiel, qui varient selon les structures.

1.2 Les conséquences du respect des consignes sanitaires sur la relation avec les publics

Cependant, même lorsque les structures disposaient des moyens de protection nécessaires pour permettre une continuité de l'activité en présentiel, **le respect de ces contraintes a beaucoup pesé sur leur fonctionnement et sur la relation entretenue avec les usagers.** Nous pouvons mobiliser ici l'exemple du CCAS de Villeurbanne, qui est une des rares structures parmi celles interrogées à avoir maintenu un accueil physique inconditionnel pendant la durée du confinement. Tout d'abord, les consignes sanitaires ont induit un ralentissement de l'activité ou, plus exactement, une moindre efficacité dans l'action puisque les procédures sont plus complexes à réaliser : de manière très concrète, le CCAS de Villeurbanne manquait par exemple de bureaux fermés pour réaliser des entretiens. En outre, le nombre d'agents disponible était réduit par rapport à d'habitude (certains étant en télétravail, d'autres en garde d'enfant, d'autres, enfin, malades).

En outre, il apparaît que **le respect des gestes barrières ait contribué à complexifier la relation humaine entre agent et usager** : *"ça induit quand même des complications dans la relation humaine alors que nos métiers sont quand même fondés là-dessus. Je pense que ça peut avoir un impact. L'équilibre était difficile à tenir, entre garder le côté accueillant, bienveillant et garder le côté sécurité."* (MPB) On voit bien, à travers ce témoignage, la manière dont le respect des consignes sanitaires a pu compliquer le travail social, dans la mesure où les réflexes de distanciation et de méfiance qu'ils induisent entrent directement en contradiction avec les principes mêmes du travail social. La position des agents était donc ambiguë, "difficile à tenir" et cela a influé sur la qualité de l'accueil réservé aux usagers. *"Par exemple, spontanément, on se rapprochait d'un usager pour*

⁶ <http://www.fionalazaar.fr/index.php/2020/03/20/tribune-face-au-coronavirus-restons-chez-nous-mais-noublions-pas-ceux-qui-nont-pas-de-chez-eux/>

parler mais après on reculait ; alors même si l'utilisateur il sait que c'est à cause des consignes de sécurité, humainement qu'est-ce que ça génère de voir quelqu'un qui a un mouvement de recul ? Et puis l'entrée du service était filtrée, n'était plus aussi simple que d'habitude : la spontanéité de la relation a été mise à mal." (MPB). Bien sûr, les usagers étaient aussi conscients du fait qu'il s'agissait là d'impératifs sanitaires et qu'il était dans l'intérêt de tout le monde de les respecter : néanmoins, il demeure que cette contrainte a eu pour conséquence de dégrader la qualité de l'accueil offert aux usagers, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'accès aux droits de ces derniers.

2. La focalisation sur les situations d'urgence

Nous l'avons vu, les conditions de travail des agents des structures ont été largement mises à mal par la nécessaire adaptation du fonctionnement des services : on peut globalement affirmer que **la totalité des structures interrogées ont fonctionné, tout au long de la période de confinement, en "mode dégradé"**, pour reprendre les mots d'un enquêté. Par conséquent, il s'est vite révélé impossible de maintenir la totalité des activités habituelles : lors de l'élaboration des PCA, il a été nécessaire de faire des **arbitrages entre les volets d'activité qu'il fallait continuer à assurer, et ceux qui pouvaient être mis à l'arrière-plan sans trop de conséquences négatives** (l'impact de ces conséquences négatives étant évalué selon l'appréciation des responsables de service).

2.1 Quels droits ont été jugés prioritaires ?

Dans la majorité des structures - et cela est particulièrement vrai pour les institutions -, **le choix a été fait de concentrer les moyens disponibles sur la gestion des situations d'urgence, au détriment des situations jugées moins directement problématiques**, dont le traitement et la résolution pouvaient attendre la fin du confinement. Les MDMS par exemple, ont fait le choix de laisser de côté les questions de dette locative, jugeant plus urgentes les questions d'aide alimentaire, d'accès à l'eau et à l'hygiène ... *"Nous n'aidions pas sur les questions relatives aux dettes locatives et aux dettes d'énergie parce que ce n'était pas une urgence dans le sens où la prolongation de la trêve hivernale les protégeait de coupures, d'expulsions."* (DF) On voit ici que cet arbitrage a été rendu possible par les directives de prolongation automatique des droits, sur lesquelles nous reviendrons plus tard. On constate un même phénomène au CCAS de Villeurbanne : *"On est restés ouverts, ça a quand même été une réduction de notre champ d'action puisqu'on s'est recentrés vraiment sur les questions les plus urgentes, donc pour nous c'était l'aide alimentaire, la remise du courrier et la mise en route des domiciliations et quelques appuis pour de l'accès aux droits."* (MPB)

En bref, ce sont **les besoins physiologiques les plus importants**, auxquels l'accès avait été rendu plus complexe par le confinement, que ce soit pour des raisons de précarisation économique ou de fermeture des services (accueils de jour, bains-douches publics ...) **qui ont été traités en priorité**. On peut cependant remarquer que les critères de définition de ce que constitue réellement une "situation urgente" restent globalement assez flous, et surtout relativement variables selon les structures. Dans la majorité des cas, la qualification d'une situation en tant que "situation urgente" était laissé à l'appréciation des agents : *"On a limité ces critères aux seules urgences qui étaient, par exemple des urgences de coupures de droits : des gens qui disaient "Je n'ai plus de droits, j'ai une perte de droits sèche", bien entendu c'était un des critères sur lesquels on intervenait directement."* (DF).

2.2 Le maintien d'un accueil physique minimal pour les situations d'urgence

C'est pour ces situations que les structures qui étaient fermées ont pu (entr)ouvrir leurs portes de manière officieuse, notamment car les personnes dont la situation était la plus urgente étaient aussi souvent les plus démunies, et manquaient (entre autres) de moyens pour contacter la structure à distance. Ainsi, **c'est quand les limites de l'action à distance se faisaient trop vivement sentir qu'il a été envisageable d'accueillir physiquement des usagers** : on peut citer ici l'exemple de l'association L'Olivier Des Sages, qui avait fermé sa permanence d'aide administrative mais dont l'épicerie sociale était restée ouverte : dans les situations où il était impossible d'accompagner les personnes par téléphone, ils pouvaient venir montrer leurs documents à l'épicerie sociale pour bénéficier d'un conseil. Un exemple similaire peut être trouvé dans le cas des MDMS, comme nous l'explique Damien Faure : *“Dans un minimum de situations où il fallait vraiment intervenir – on intervient aussi sur la question de la protection de l'enfance, la question de la grande vulnérabilité - on a pu recevoir des gens en MDM, ou aller chez les gens quand c'était vraiment la limite de l'accompagnement téléphonique, le risque était trop important.”* Catherine Raffin-Dewaele corrobore ce positionnement, démontrant ainsi la similitude des approches entre les différentes MDMS : *“On a vraiment maintenu un service d'urgence, après il y a plusieurs choses qu'on n'a pas faites mais je pense qu'on a répondu aux urgences. On essayait de tout faire par téléphone ou par mail – il y a eu des échanges de mails aussi avec les familles. Après si vraiment il y avait nécessité, on donnait un RDV et une visite à domicile, mais vraiment pour les urgences.”* (CRD)

Ce mode de fonctionnement en “gestion de l'urgence” a aussi pu être contraint, puisque certains volets d'activité ont dû être arrêtés d'être traités non pas à la suite d'un choix, mais tout simplement parce que leur bon fonctionnement dépendait d'une collaboration à laquelle le confinement avait mis fin. Si les institutions ou les partenaires dont on dépend pour travailler ont fermé leurs portes, alors il ne reste plus qu'à s'occuper du mieux que l'on peut de nos publics : c'est ce qui s'est passé pour le foyer Notre-Dame des Sans-Abris à Villeurbanne : *“On a recentré notre activité sur nos missions essentielles : l'hébergement, l'alimentation, la santé et tout ce qui était accompagnement, accès aux droits, de toute façon c'était suspendu parce que toutes les structures externes étaient fermées, ou la Préfecture ne recevait plus de dossiers, ou la CPAM il y avait juste une permanence téléphonique ... On ne pouvait pas faire plus, on a assuré nos missions essentielles : protéger les personnes, les nourrir, les soigner voilà, après tout ce qui était externe on n'avait pas de main dessus.”*

3. De nouvelles modalités de travail induites par le confinement : contrainte ou opportunité ?

Nous avons donc vu selon quelles modalités les structures avaient été contraintes d'adapter leur activité d'un point de vue externe - c'est-à-dire dans leur relation avec leur public. Il semble par conséquent logique de s'intéresser maintenant à **la façon dont le fonctionnement interne des structures a pu être modifié par la crise.**

3.1 Le télétravail, une modalité de travail subie et moins efficace

Même si ce constat est loin d'être spécifique à la question de l'accès aux droits ni même à celle de l'action sociale, il paraît justifié de mentionner **l'impressionnante généralisation du télétravail qui a eu lieu pendant le confinement.** En effet, l'ampleur soudaine prise par le télétravail a eu pour conséquence que beaucoup d'agents dont les emplois étaient jugés *a priori* incompatibles avec le télétravail (on peut par exemple penser aux travailleurs sociaux) se sont vus du jour au lendemain contraints de travailler dans des conditions avec lesquelles ils n'étaient pas familiers, et pour lesquelles ils n'étaient pas nécessairement équipés. Catherine Raffin-Dewaele explique ainsi que les agents *"continuaient d'intervenir en télétravail, dans la mesure du possible puisqu'on était très peu équipés pour, c'est pas du tout dans la culture, dans l'organisation."* (CRD).

On trouve un exemple de cela dans le fait que bien souvent, les agents des institutions ne disposaient pas de leurs dossiers lorsqu'ils étaient en télétravail (ces derniers n'étant pas numérisés), comme le souligne Damien Faure : *"Il faut se mettre à la place d'un travailleur social qui est chez lui, qui a un ordinateur, un téléphone, certes, qui a accès à des outils mais qui n'a pas accès à tout son réseau et ses capacités de travail habituels : il n'a pas accès à ses dossiers, on a pas encore de version informatisée des dossiers, c'est des dossiers papiers qui sont sur site, ils ont dû faire sans ces dossiers."* Cela a notamment eu pour conséquence de **fortement limiter leur capacité à venir en aide aux usagers**, que ce soit directement ou par le biais des associations : *"Il y avait plusieurs agents [des institutions] qui étaient en télétravail, donc qui n'avaient pas accès aux dossiers, qui ne pouvaient pas nous donner l'information, alors que ça nous aurait été utile."* (VB) Plus globalement, c'est un manque d'outillage qui a contribué à dégrader les capacités d'action des travailleurs sociaux : comme l'explique Florence Ponteville, *"pour les travailleurs sociaux, il y a des choses qu'ils ont pu traiter à distance par téléphone, mais il y a une forme d'insatisfaction parce qu'ils n'étaient pas outillés pour travailler à distance : le téléphone ne suffit pas, on a besoin de logiciels spécifiques, tout le monde n'a pas un PC ... Donc voilà, il n'y avait pas l'outillage nécessaire."*

Le consensus général est que **le télétravail était "mieux que rien", c'est-à-dire qu'il a permis de garantir une certaine continuité de l'activité tout en limitant fortement les capacités d'action des structures, en imposant une distance entre les agents et les publics** - nous reviendrons plus tard sur les limites à l'accompagnement induites par la distance. Le télétravail a aussi rendu plus complexe la relation entre institutions et associations,

notamment car ces dernières, n'ayant pas de contacts fixes au sein des institutions, ne pouvaient pas prévoir qui décrocherait le téléphone : la qualité de l'aide dont elles disposaient était donc très variable : *“Ça variait selon les organisations [la qualité des échanges] et puis selon les agents, parce qu'en télétravail, selon les personnes sur qui on tombe, c'est pas la même chose, c'est assez aléatoire.”* (VB, Audrey)

3.2 L'occasion de refonder des partenariats

Nous l'avons vu plus haut, la gestion des situations d'urgence a été la priorité revendiquée de la plupart des structures : or, étant donné l'ampleur des problèmes qui se sont posés du fait du confinement (on peut penser ici au phénomène de précarité alimentaire qui s'est intensifié⁷), **on a observé la création de nombreux partenariats visant à répondre aux besoins qui ont augmenté très soudainement**. Damien Faure nous dit ainsi que *“des liens [ont été créés] avec des nouveaux partenaires, notamment autour des associations caritatives d'aide alimentaire (Secours Catholique, Secours Populaire), avec qui on ne travaillait pas autant avant et ça a été très apprécié et très appréciable.”* Il apparaît ainsi que **le caractère inédit de la situation dans laquelle le confinement a plongé tous les acteurs a eu pour conséquence de remettre en cause le fonctionnement routinier des organisations, en particulier du point de vue des partenariats**. Il ne s'agit pas de dire que partout ont été créés des partenariats inédits, mais plutôt de montrer comment certains partenariats relativement abandonnés ont pu être réactivés, intensifiés à l'occasion du confinement du fait de la nécessité d'aider les structures et les publics en difficulté.

Les partenariats n'ont pas seulement augmenté d'un point de vue quantitatif, ils ont aussi évolué d'un point de vue qualitatif : *“On a pu énormément compter sur les partenaires associatifs, habituels ou non, parce que certains ont beaucoup monté en compétences.”* (DF) Beaucoup d'enquêtés déclarent avoir fait l'expérience d'un “resserrement” des liens existants, d'une “simplification” des partenariats déjà établis ... *“Ce qui était notable chez nous, c'est les liens qui se sont resserrés avec nos partenaires financiers : on a eu des réunions qui n'existaient pas avant, on a eu beaucoup de suivi, des visios beaucoup plus régulières ...”* (MG). Pour beaucoup de structures, le confinement a aussi été une occasion de se questionner sur la manière dont ils travaillent ces partenariats en temps normal, et de prendre conscience que, chez eux comme chez leurs partenaires, il y avait des choses à améliorer. Damien Faure expose ainsi *“qu'après coup, on s'est rendu compte qu'on a réussi à simplifier beaucoup de choses durant cette crise, notamment dans le travail partenarial. Là où il était assez difficile d'organiser un plan d'action transversal avec d'autres structures, au final avec cette crise, on a pu trouver des réponses très rapidement chez nos partenaires, et sûrement que nos partenaires diraient la même chose de nous, parce qu'on a simplifié beaucoup de nos fonctionnements.”*

⁷ <https://www.francebleu.fr/infos/societe/confinement-les-besoins-en-aide-alimentaire-explosent-en-limousin-1587814051>

L'enjeu, en sortie de crise, est de parvenir à maintenir ces partenariats nouvellement élaborés et remodelés, c'est-à-dire d'éviter de retomber dans un fonctionnement routinier de pré-confinement dont les défauts et le manque d'efficacité ont été rendus plus visibles que jamais par l'expérience de la crise. *"L'idée c'est que ça puisse perdurer cette forme-là par la suite, c'est une crainte qu'on a : pendant la crise on fonctionne en mode dégradé, mais dans le mode dégradé il peut aussi y avoir des bénéfiques de simplification, et on espère que ça puisse perdurer."* (DF) S'il est difficile aujourd'hui de se prononcer sur la viabilité à long-terme de ces nouvelles modalités de travail partenariales, on peut tout de même souligner **l'enthousiasme des enquêtés à propos de ce sujet et la volonté déclarée de tirer profit de cette expérience**. Florence Ponteville évoque par exemple le fait que le dispositif de coordination alimentaire mis en place par l'Etat, qui réunissait un nombre important d'acteurs (CCAS, associations, banques alimentaires) pour une réunion hebdomadaire, semble pouvoir s'inscrire dans la durée, avec cependant un espacement des rencontres au fur et à mesure que la situation devient moins urgente : *"sur la coordination alimentaire, les collègues de la Préfecture souhaitent le maintenir, mais par contre on a convenu qu'on allait espacer les rencontres."*

Par ailleurs, il faut souligner que cette intensification de la dynamique partenariale ne concerne pas toutes les structures interrogées : certaines sont inscrites dans un territoire où le tissu associatif est moins dense, ce qui limite les opportunités de partenariats (on pense ici à la MDMS de Tassin/Ecully, qui a déclaré n'avoir noué aucun nouveau partenariat). Pour d'autres organisations, les partenariats ne font tout simplement pas partie de la culture ou du fonctionnement du service, et il apparaît que le confinement n'aura pas radicalement modifié ces pratiques bien ancrées, si ce n'est à la marge.

3.3 Le confinement, une fenêtre d'opportunité pour tester de nouveaux dispositifs

Bien souvent, ces partenariats avaient pour objectif d'élaborer des dispositifs visant à répondre aux besoins croissants des publics et à l'urgence. De ce point de vue, **le confinement aura été une opportunité pour de nombreuses structures d'expérimenter, de tester de nouvelles façons de travailler**. On retrouve ici ce que l'on évoquait plus haut sur la crise comme "conjoncture de fluidité", moment au cours duquel le champ des possibles a semblé s'élargir et a ouvert aux acteurs une fenêtre d'opportunité pour mettre à l'épreuve de nouvelles façons de fonctionner. Marie-Pierre Beaufort évoque par exemple le fait qu'*"on a fait des choses que nous, en tant que responsables, ça faisait longtemps qu'on se disait "Faire comme ça, ça nous ferait gagner du temps" et puis bon, on le mettait pas forcément en place et là du coup, on a fait des choses qu'on va garder."* (MPB) La logique que l'on peut identifier ici, et qui semble avoir été celle des responsables des structures, est que le confinement offrait une période d'essai idéale dans la mesure où elle était explicitement circonscrite dans le temps : autrement dit, on décide de tester cette pratique pendant le confinement, et de toute façon si ça ne fonctionne pas, il sera toujours possible de l'abandonner lors du déconfinement.

Nous pouvons citer ici un exemple concret, celui de la domiciliation : Marie-Pierre Beaufort explique ainsi que *“depuis quelques temps la Préfecture nous demandait de comptabiliser les personnes qui appelaient pour savoir si elles avaient du courrier, et nous on trouvait ça trop compliqué de comptabiliser des appels téléphoniques, on ne le faisait pas.”* Cette situation a évolué pendant le confinement, puisqu’ *“on s’est mis à le faire pendant le confinement et je pense que ça va perdurer, je pense que c’est un vrai confort pour les usagers qui sont pas obligés de se déplacer pour rien s’ils n’ont pas de courrier, et leur appel téléphonique est comptabilisé comme un passage pour le maintien de leur rythme régulier de consultation du courrier, pour ne pas se faire radier s’ils ne passent pas pendant trois mois.”* Ce nouveau dispositif représente une avancée du point de vue de l'accès aux droits (plus précisément, du maintien dans le droit) et aura été rendu possible par le confinement : sans cette opportunité, il y a fort à parier que cette nouvelle modalité d'accès aux droits n'aurait jamais vu le jour, ou en tout cas pas aussi tôt.

Comme pour les partenariats, l'enjeu, en sortie de crise, est de déterminer à quel point ces changements organisationnels expérimentés pendant la crise sont susceptibles de s'inscrire dans le fonctionnement routinier des structures.

4. Quelle efficacité pour les dispositifs de prolongation automatique des droits ?

4.1 Accès aux droits ou maintien dans le droit ?

Une première méthode à laquelle ont eu recours de nombreuses institutions pourvoyeuses de droits durant le confinement est celle du **prolongement automatique des droits, sans démarche supplémentaire à effectuer de la part des bénéficiaires**. Plus encore, de nouvelles aides (comme l'aide exceptionnelle aux familles les plus précaires) ont été versées de manière automatique par l'Etat. Or on sait, depuis les travaux de Thaler et Sunstein sur le "nudge"⁸, que les individus ont tendance à rester dans les options par défaut qui leur sont proposées : de ce point de vue, cette solution (et surtout, son caractère automatique) ont sûrement permis de limiter grandement l'accentuation du phénomène de non-recours aux droits.

On a vu Pôle Emploi mettre en place un tel dispositif ; cela a aussi été le cas du Ministère de l'Intérieur en ce qui concerne les titres de séjour et de même, la trêve hivernale a été prolongée de manière indirecte par l'instauration de l'état d'urgence sanitaire. Kevin Hamou-Marchal nous explique ainsi que *"La Cnam a décidé très rapidement de prolonger l'ensemble des droits de santé de l'ensemble de ses assurés sociaux pour une période de trois mois. Cette solution a été adoptée relativement rapidement, et a permis aux institutions d'éviter d'être submergées par les demandes et, indirectement, a aussi allégé le nombre de demandes d'accompagnement auprès des associations : "Toutes les fins de droit qui arrivaient courant mars/avril ont toutes été prolongées de trois mois, ce qui a je pense, du coup maintenu et contenu tout le flux qu'on aurait dû recevoir sur cette période-là, c'est ce qui fait qu'on a pas été submergés de demandes."*

En bref, de nombreux exemples de prolongation de droits : si cette solution a sans doute facilité la vie des administrations comme des bénéficiaires de droits, il nous faut cependant remarquer que, **plutôt qu'un accès aux droits, elle permet seulement le maintien dans le droit**. Comme le précise Florence Ponteville, *"Il y a l'accès aux droits et le maintien au droit : tout ce qui est maintien au droit, c'est-à-dire bénéficiaires du RSA par exemple, le fait d'avoir une domiciliation ... On a eu une ordonnance, toutes les structures (CAF, CPAM...), on a eu la commande d'adapter l'accès aux droits, je vais dire déjà le maintien au droit, c'est-à-dire tout ce qui est en attente, on a dit "Sur le temps de l'état d'urgence on change rien, et vous continuez à percevoir votre allocation, votre domiciliation ...""*

Il est évident que cela est une bonne chose, dans la mesure où cela a permis, dans une certaine mesure, d'éviter les phénomènes de précarisation économique induits par l'arrêt de la perception des aides financières. Néanmoins, **la situation des personnes qui auraient droit à ces aides financières mais ne les touchent pas** (autrement dit, les

⁸ Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness, Yale University Press, New Haven, CT, 2008

personnes en situation de non-recours) **ne s'en est pas vue améliorée**. De même, les personnes ayant préparé et soumis un dossier à la veille du confinement se sont retrouvées dans des situations complexes, ne sachant pas si leur demande allait aboutir du fait de la cessation de l'activité de nombreuses institutions. En effet, les directives de prolongation automatique des droits permettaient donc davantage un maintien dans le droit des publics déjà connus et repérés par les administrations, mais **il ne leur imposait pas de chercher à faire accéder de nouveaux publics à leurs droits**. Par ailleurs, si cette solution se voulait la plus simple et la plus automatique possible dans son déploiement, il nous faut aussi remarquer que les directives possédaient une certaine marge d'interprétation qui a pu nuire à leur efficacité.

4.2 Le problème des "situations intermédiaires"

La complexité administrative de ces directives et leur relative efficacité ressort à travers l'exemple des "situations intermédiaires", c'est-à-dire des **personnes étant arrivées en fin de droits juste avant le début du confinement, pour lesquelles il a souvent été très difficile de faire valoir leurs droits en plein milieu du confinement**. La responsable du service Solidarités du CCAS de Lyon nous dit ainsi que *"ce qui était connu et identifié on a pu le maintenir, sans problèmes [...], par contre les personnes qui étaient un peu dans l'entre-deux, juste avant le 16 mars, on a eu quelques situations où il a fallu qu'on intervienne dans un cadre extra-légal parce que les droits ne pouvaient pas être ouverts pour les personnes, ils étaient mis en attente."* (FP)

Cette situation semble surtout avoir concerné **les droits Pôle Emploi**, pour lesquels les allocataires sont régulièrement amenés à actualiser leur situation en fonction de l'évolution de leur situation de travail. *"Faire valoir ses droits à Pôle Emploi en période de chômage, quand vous avez arrêté de travailler le 8 mars, ça a été un peu compliqué là."* (FP) Même constat au CCAS de Villeurbanne, où ce phénomène a eu pour conséquence de provoquer la venue de nouveaux publics, précarisés économiquement du fait de la perte de leur emploi et de l'impossibilité de faire valoir leurs droits aux indemnités du chômage : *"On a eu ce public-là un peu plus que d'habitude : des personnes qui finissaient un CDD, qui étaient en cours de démarches pour être indemnisées, etc., et ce public-là qui d'habitude travaille sur des contrats courts, de l'intérim et qu'on ne voit pas forcément au CCAS on l'a eu plus que d'habitude."* (MPB)

Le problème s'est également posé pour **les titres de séjour et les demandes d'asile** - droits délivrés par la Préfecture. Les membres de l'ALS interrogés nous disent à ce sujet que *"les périodes de prolongation, que ce soit de la CMU, de l'aide médicale d'Etat, des titres de séjour étaient assez floues"*, notamment parce qu'elles concernaient les documents qui se seraient périmés pendant le confinement. Or, dans une ville comme Lyon, où les délais de prise de rendez-vous à la Préfecture peuvent être très importants, nombre d'individus étaient en possession de titres de séjour qui s'étaient périmés avant le confinement, et étaient censés les renouveler lors d'un rendez-vous fixé pendant le confinement (qui a été annulé). *"Est-ce qu'ils rentraient dans les cases ou pas ? On était pas vraiment en mesure"*

de leur répondre, pareil pour la CMU.” Maria Guerra nous dit également qu’elle *“pense à tous ceux qui étaient dans les demandes d’asile ou qui avaient des droits déboutés : plus aucun rendez-vous, des délais qui ont été reportés ...”* On voit donc que le manque de clarté émanant des institutions impacte négativement l’accès aux droits dans la mesure où même les associations se sont retrouvées dans l’impossibilité d’informer leurs publics sur la bonne démarche à suivre : *“il y a eu deux ordonnances qui ont prolongé les titres de séjour, mais tous les gens qui avaient des rendez-vous, on savait pas leur dire comment allait se passer la suite.”* (VB). Ce constat soulève également la question des relations entre associations et institutions.

Même si des solutions ont pu être trouvées pour ces situations particulières, il faut tout de même insister sur **la précarisation économique que ces soucis administratifs ont pu causer, en particulier auprès des publics dont le budget est en flux tendu, et pour lesquels une perte de droits sur un mois peut avoir des conséquences à long terme** (endettement notamment). Nadia Benzouak, de l’association L’Olivier des Sages, nous a ainsi évoqué l’exemple d’une personne s’étant retrouvée en pleurs dans son bureau car elle avait été désinscrite de Pôle Emploi, ne disposait pas d’autre source de revenus, et anticipait le temps qu’il lui faudrait pour se réinscrire et parvenir à toucher ses droits. Ces situations ne sont pas spécifiques au confinement, et il n’a pas fallu attendre mars 2020 pour prendre conscience de la complexité de certaines procédures administratives ; néanmoins, on peut supposer qu’elles ont pris plus d’ampleur du fait du ralentissement de l’activité des institutions, et que leurs conséquences ont été plus graves, du fait de la dépendance accrue des publics les plus précaires à ces ressources.

4.3 Un retard accumulé par les administrations ?

Une autre question soulevée vis-à-vis de ces dispositifs est **le degré de connaissance des institutions à leur égard**. On parle ici d’institutions au sens très large, dans le sens où il est possible que certaines institutions plus éloignées du champ de l’action sociale (banques, agences immobilières ...) soient moins informées de ces directives. Cela est susceptible de poser problème du point de vue de l’accès aux droits dans la mesure où des documents administratifs techniquement valables (puisque prolongés) pourront être jugés comme périmés par des structures ne connaissant pas ces dispositifs. C’est ce qu’évoque Marie-Pierre Beaufort vis-à-vis de la domiciliation, souvent nécessaire pour monter un dossier : *“toutes les domiciliations qui sont arrivées au bout de leur année de validité pendant le confinement, elles ont été prolongées automatiquement par l’Etat jusqu’au mois d’octobre, mais nous on craint que selon les lieux où s’adressent les personnes, ce décret ne soit pas toujours connu : par exemple pour ouvrir un compte dans une banque, à tous les coups, on va leur demander une domiciliation à jour.”*

Par ailleurs, **la prolongation automatique des droits est aussi susceptible de poser des problèmes du point de vue du fonctionnement interne des institutions** : on peut mobiliser ici l’exemple de la Préfecture, qui déjà avant le confinement était réputée pour ses délais importants dans la prise de rendez-vous et le traitement des dossiers. Le choix

fait par la Préfecture a été de décaler tous les rendez-vous prévus pendant le confinement, et ce alors que les délais d'attente étaient déjà très importants. Ainsi, les membres d'associations qui orientent leur public vers la Préfecture pour des demandes d'asile ou de titres de séjour ont fait part de leur inquiétude vis-à-vis de la capacité de l'institution à absorber le flux de personnes qui vont faire des demandes. Comme l'explique Kevin Hamou-Marchal, *"nous on met le signal d'alarme en disant : certes, ça a été bien, en tout cas sur cette question de prolongation des droits, mais ça va créer à un moment donné un flux tendu et un souci d'ordre administratif."* **Si les directives de prolongation automatique des droits ont permis de garantir le maintien dans le droit sur la durée du confinement, il n'est pas dit que leurs conséquences sur le long-terme ne soient pas sans impact sur l'accès aux droits.**

5. Une flexibilité accrue de la part des administrations

5.1 La simplification des procédures au service de la gestion de l'urgence

Nous l'avons dit plus haut, les institutions se sont focalisées sur la gestion des situations les plus urgentes. Afin d'être les plus réactives possibles et afin de pouvoir traiter ces situations le plus efficacement possible, elles ont été amenées à amender certains modes de fonctionnement. La plupart du temps, il s'est agi de **simplifier les procédures, pour pouvoir traiter le plus rapidement possibles les dossiers - l'urgence des situations justifiant cette rapidité**. Damien Faure explique ainsi : *"on a simplifié beaucoup de choses dans nos organisations internes, pour aller plus vite, pour faciliter, pour permettre à une aide alimentaire d'être versée plus rapidement auprès d'un ménage qui en avait besoin."* Du point de vue de l'accès aux droits, cela semble être un point positif, dans la mesure où l'on sait que la complexité des procédures administratives ainsi que leur lenteur sont des causes non-négligeables du non-recours. Nous examinerons ici les moyens mis en œuvre par les institutions pour simplifier l'accès aux aides.

Dans certains cas, il a pu s'agir d'une **exigence moindre vis-à-vis du nombre ou du type de documents à fournir pour instruire un dossier** : certains documents étaient identifiés comme "incompressibles" (c'est-à-dire indispensables pour le versement de l'aide), et le reste des pièces habituellement exigées considéré comme facultatif. Ce type de dispositif a par exemple été mis en place au CCAS de Lyon : *"on a identifié les documents incompressibles, par exemple dans le cadre des aides extra-légales il faut absolument justifier que vous êtes lyonnais, que vous êtes sur Lyon depuis au moins trois mois et un justificatif d'identité parce que sinon le trésor public va pas être d'accord."* Même chose au CCAS de Villeurbanne : *"on demandait quand même à l'usager de nous amener les pièces et on ne faisait plus aucune photocopie, sauf la pièce d'identité quand on ne connaissait pas l'usager. Donc l'agent instruisait la fiche budget à l'aide des documents et y mettait "Documents consultés", et voilà."*

Le corollaire de cette moindre exigence vis-à-vis des documents demandés est le développement d'une **plus grande confiance par rapport aux usagers, qui se traduit concrètement par un recours accru au déclaratif** : *"c'était du déclaratif, on a fait du déclaratif : "Je vous déclare que j'ai une rupture de ressources, le mois dernier je devais avoir accès au Pôle Emploi, j'ai pas eu ..." (FP).*

D'une certaine manière - et tout en gardant une certaine mesure - on peut ainsi considérer que cette dynamique de simplification des procédures s'inscrit dans une **évolution du regard porté sur les usagers pendant la crise**, le recours au déclaratif étant indicateur d'un certain degré de confiance, peut-être plus élevé pendant le confinement que dans le fonctionnement routinier des institutions. C'est ce qu'évoque par exemple Marie-Pierre Beaufort : *"par rapport au public, de ne pas toujours considérer que le public doit montrer patte blanche, doit prouver par mille et un documents sa situation, d'être dans une posture plus ouverte par rapport au public."*

On peut aussi faire remarquer que **l'importance des évaluations réalisées par les travailleurs sociaux a été accrue**, dans la mesure où, en l'absence de documents, son jugement de la situation était bien souvent le seul élément sur lequel pouvait s'appuyer les chefs de service pour prendre la décision d'accorder ou non l'aide : *“si le travailleur social fournissait une évaluation téléphonique suffisamment fournie, que le cadre ait les éléments de compréhension pour prendre une décision, on a traité des aides financières, même la majorité, sans l'ensemble des documents.”* (FP). Ce constat rejoint un autre changement, d'ordre plus organisationnel cette fois-ci, qui est qu'une **plus grande marge de manœuvre a été laissée aux travailleurs sociaux dans l'appréciation des situations**. Damien Faure évoque ainsi le fait *“qu'a [été] laiss[e] beaucoup plus de marge de décision, on a délégué beaucoup plus de responsabilités concernant les aides financières aux travailleurs sociaux : ce qui était avant validé tout le temps par nous (chefs de service), on a fait en sorte que ça puisse être fait de manière beaucoup plus souple, compte tenu de la situation.”* De même, le passage nécessaire par une commission pour l'attribution des aides a été rendu plus souple, toujours dans une volonté de simplification des procédures et de meilleure qualité de service : au CCAS de Villeurbanne, *“il n'y a plus de passage en commission, en plus on a des barèmes bien établis, le dossier de la personne ne passe plus en commission et on lui remet l'aide sur-le-champ. Donc là on a gagné de la fluidité et puis aussi pour l'utilisateur de la qualité de service, c'est-à-dire qu'il repart avec son aide.”*

Une conséquence indirecte de cette simplification des procédures est qu'**elle permet de dégager du temps et des moyens, qui peuvent ensuite être consacrés à la gestion de situations plus complexes**. Marie-Pierre Beaufort explique ainsi : *“du coup le temps qu'on dégage, on l'utilise plus dans de l'aide à l'accès aux droits et de l'accompagnement dans les démarches.”* De ce point de vue, le confinement aura été pour les institutions un moment de test, leur permettant de faire l'expérience concrète des bénéfices organisationnels qu'il pouvait y avoir à rendre les procédures moins lourdes.

5.2 Quelle pérennité pour ces procédures simplifiées ?

Comme pour tous les changements institutionnels et nouveaux dispositifs évoqués plus haut se pose la question de **la durabilité de ces nouveaux modes de fonctionnement** : si l'on part du principe que ces exemples de simplification des procédures facilitent l'accès aux droits, **il semble souhaitable que ces derniers puissent être pérennisés et inscrits dans le fonctionnement habituel des institutions, au-delà du seul moment de la crise**. Au fil des entretiens, on a pu percevoir une volonté de la part des enquêtés de maintenir ces procédures simplifiées, de ne pas revenir en arrière : *“C'est des choses sur lesquelles on veut travailler maintenant, pour justement essayer de ne pas revenir en arrière, dans des schémas de simplification qui ont un double intérêt : simplifier et puis responsabiliser, valoriser les équipes sur leur plus-value, leur travail”* (DF) Catherine Raffin-Dewaele déclare par ailleurs *“qu'on a simplifié [les procédures], on a beaucoup plus travaillé du coup sur la confiance. J'espère qu'on va réussir à le faire perdurer, dans une certaine mesure.”*

On perçoit bien ici toute la nuance contenue dans cette évocation d'une "certaine mesure" : il apparaît ainsi que **la simplification des procédures expérimentée pendant le confinement n'est pas entièrement destinée à perdurer, notamment du fait de contraintes légales.** Florence Ponteville déclare ainsi que ces nouvelles modalités de traitement des dossiers sont des *"écarts à la règle pendant le confinement puisque dans le cadre de nos distributions d'aides facultatives on a un règlement, validé, tamponné par tout un tas de monde, donc c'est un écart au règlement manifeste."* On peut donc supposer qu'à moins que ces nouvelles procédures soient concrètement inscrites dans les règlements et dans les lois, elles auront du mal à perdurer au-delà du confinement, dans la mesure où la possibilité d'intervenir dans un cadre extra-légal était avant tout justifiée par l'urgence perçue de la situation. Au fur et à mesure que le fonctionnement des institutions retrouvera son caractère plus routinier et qu'il n'y aura plus d'urgence à traiter (ou en tout cas, qu'elle ne sera plus perçue comme telle), il semble probable que ces efforts de simplification restent au moins en partie circonscrits au confinement.

6. Fracture numérique et dématérialisation

Le confinement a été l'occasion d'un **discours médiatique et politique intense autour de la question de la "fracture numérique" qui aurait été révélée en plein jour durant la période**. Même si, comme nous l'avons dit plus haut, il convient d'être prudent quant à l'utilisation de cette expression, nous pouvons tout de même constater qu'il existe une zone de superposition entre la partie de la population la plus touchée par le non-recours (ou plutôt, celle que le non-recours affecte le plus) et une partie de la population qui n'a soit pas accès aux outils numériques, soit ne dispose pas des compétences nécessaires pour effectuer des démarches administratives en ligne.

6.1 Les outils numériques, condition du maintien d'un lien avec les publics

Le confinement a contraint de nombreuses administrations et associations à fermer leurs portes et à réduire l'accueil physique : dans ce contexte, **le recours aux technologies de l'information et la communication (TIC)⁹ a été un des moyens, voire le seul moyen de permettre une certaine continuité de l'activité**. De ce point de vue, il faut souligner à quels point ces outils auront révélé leur utilité pendant la crise, tout simplement parce qu'ils ont permis de maintenir un certain lien avec les publics, et ce alors même que l'impératif respect des consignes sanitaires menaçait de distancer plus encore qu'à l'accoutumée publics et institutions. Damien Faure témoigne : *"les gens [travailleurs sociaux] ont continué à travailler par mail, par téléphone, ils ont continué à joindre les familles, à aller vers les gens pour savoir comment ils allaient en cette période de confinement, est-ce qu'ils avaient des problèmes, est-ce qu'ils avaient des besoins ?"* (DF) Même pour les structures qui sont restées ouvertes, le passage par ces moyens de communication s'est révélé nécessaire, car une partie de leur public refusait de sortir par peur de la contamination ; cela a été le cas pour le public de l'ALS : *"de toute façon comme les gens étaient confinés et vu que nous en plus on s'occupe de gens qui ont des problèmes de santé, du coup forcément les gens ne sont pas venus."* (VB)

On peut identifier deux principaux moyens de communication : les mails et le téléphone. L'usage de ce dernier semble avoir été un élément crucial de l'action des structures, ce qui s'explique notamment par sa facilité d'usage et le fait qu'il soit extrêmement répandu¹⁰. Ainsi, *"le seul moyen de joindre la majorité c'était le téléphone, moi les personnes que je suis ne sont pas très à l'aise avec Internet, donc celles qui l'étaient m'ont contacté par mail pour me transmettre des papiers, mais le téléphone était plus utilisé, plus rapide."*(VB) Là où la rédaction et l'envoi d'un mail (et même plus loin, l'envoi de fichiers joints à ce mail) requièrent une certaine familiarité avec l'outil informatique, **le téléphone semble être beaucoup plus simple d'usage et a permis un maintien facilité du lien social**. Ainsi, de nombreux dispositifs d'appels de courtoisie ont été mis en place, visant principalement les personnes âgées (avec comme base les individus inscrits sur les listes

⁹ <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1385>

¹⁰ <https://www.cairn.info/revue-reseaux1-1999-5.htm>

d'appel du plan canicule) ; le CCAS de Lyon a même mobilisé des agents d'autres directions pour pouvoir mener cette opération de grande ampleur : *“On a fait des appels de courtoisie, on a sollicité des collègues d'autres directions, on a fait le lien avec des associations pour pouvoir se mettre à disposition des personnes âgées, faire des appels de courtoisie, repérer les personnes les plus vulnérables et pouvoir répondre à leurs besoins.”* (FP)

Au-delà de la simple question du maintien de ce lien, **l'usage du téléphone a aussi pu avoir des effets inattendus sur la relation entretenue avec les usagers** ; certaines structures ont par exemple déclaré avoir pu renforcer des liens avec des individus, des familles et avoir inséré davantage de confiance dans la relation : *“On constate que le contact par téléphone a permis à certains de s'exprimer beaucoup mieux, parce qu'il y avait de la distance par rapport à l'accompagnement physique, et du coup ils osaient beaucoup plus parler au téléphone, c'était plus impersonnel.”* (CBL) C'est un constat aussi établi par Nadia Benzouak, de l'association L'Olivier des Sages. De façon plus générale, Bénédicte Augagneur décrit les *“effets formidables [de l'utilisation du téléphone] ! Moi j'entends parler d'effets très positifs, où les gens étaient très contents d'entendre les travailleurs sociaux, et ça a changé d'ailleurs les pratiques de travail des travailleurs sociaux. Moi j'ai des retours assez positifs là-dessus, sur le téléphone.”*

6.2 Des limites importantes à l'accompagnement à distance

Cependant, il nous faut nuancer la situation : s'il est vrai que le téléphone a été un outil important dans les dispositifs de maintien du lien social engagés par les institutions comme les associations, **il ne faut pas non plus sous-estimer ses effets sur la capacité des structures à accompagner efficacement les publics dans l'accès à leurs droits¹¹.**

Tout d'abord, le téléphone introduit une **distance physique entre le professionnel et l'utilisateur, ce qui n'est pas neutre du point de vue de la relation qui est construite**. On retrouve ici ce que l'on évoquait plus haut à propos de l'impact des gestes barrières sur la relation avec l'utilisateur. Comme le dit Kevin Hamou-Marchal, *“quand vous avez un entretien téléphonique et un entretien physique, l'approche n'est pas la même. On perd forcément quelque chose, d'autant plus que ce public-là a besoin d'être rassuré, d'être écouté.”* C'est un constat qui est partagé par Florence Ponteville : *“Sur le travail social, le contact physique au public il est primordial : sur une évaluation, il y a le non-verbal, il y a le faire-confiance et par téléphone c'est quand même plus compliqué d'engager une relation de confiance.”* On sait que le travail social est un travail du *care*¹², et repose donc fondamentalement sur les émotions échangées au cours d'un entretien : en réalité, les travailleurs sociaux ont dû faire face au même problème que l'enquêteur, qui est que réaliser des entretiens par téléphone rend impossible l'accès à toute une myriade d'informations qui sont pourtant essentielles mais qui, ne relevant pas du discours articulé, passent à la trappe (cf. introduction).

¹¹ <https://www.cairn.info/revue-reseaux-2015-6.htm>

¹² <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-sociologie-1-2010-1-page-39.htm>

En outre, le passage par le téléphone (en réalité, la distance physique qu'il induit) ont tendance à **rendre l'action sociale moins efficace, plus complexe, ce qui peut être frustrant pour les agents comme pour les usagers** : cela s'explique tout d'abord par le fait que **la barrière de la langue** est beaucoup plus difficile à lever par téléphone qu'en présentiel (notamment parce que l'on perd l'accès à tout ce qui relève de la communication non-verbale). Catherine Raffin-Dewaele confirme : *"Par téléphone, on peut faire beaucoup de choses, mais ça ne remplace pas, on ne nie pas qu'il y a un besoin de contact physique à un moment donné, et notamment pour les gens qui ont des difficultés de langage ..."* De telle sorte que certaines institutions ont dû faire appel à des associations pour faire de l'interprétariat, lorsque la situation le demandait : *"Sur la question de la traduction, on a pu faire appel à des associations qui ont pu nous aider dans certaines situations vraiment bloquées, sur de l'interprétariat à distance."* (DF) Une autre façon de lever la barrière de la langue consistait à s'appuyer sur les cercles familiaux ou amicaux des personnes éprouvant des difficultés à parler français : *"il y a des gens dans la famille qui peuvent être ressources pour ces gens qui ne parlent pas français, qui peuvent aider à la traduction, à la compréhension de la situation."* (DF) Cet appui sur des "personnes ressources" ne concerne d'ailleurs pas uniquement la question de la langue mais, de manière plus large, la compréhension des démarches administratives, en particulier lorsqu'elles étaient dématérialisées : *"Je demandais aux gens de me faire des photos des documents qu'ils recevaient, et ceux qui n'ont pas de forfait internet sur leur téléphone, les MMS passent pas donc il faut qu'ils trouvent un voisin, quelqu'un qui leur prend la photo, qui l'envoie."* (VB)

Au-delà de la barrière de la langue, l'accompagnement par téléphone a aussi rencontré des limites d'ordre plus complexe, en particulier en ce qui concerne **l'accompagnement dans les démarches administratives dématérialisées**. Le simple fait de ne pas voir l'écran de la personne sous les yeux (le recours à la visioconférence et au partage d'écran étant exclu d'entrée car jugé trop complexe) a rendu plus difficile toute tentative d'orientation ; c'est ce que constate Catherine Birker-Lafay : *"ce qui est compliqué c'est qu'à distance il fallait les guider, or on n'avait pas leur écran sous les yeux."* Le problème se pose aussi pour les démarches non dématérialisées : si la personne ne savait pas lire, ou était incapable de prendre en photo le document problématique pour l'envoyer à celui qui la guidait, il était très complexe de comprendre sa situation et, partant, de pouvoir l'aider : *"pour les gens qui ne savent pas lire, qui avaient des papiers devant eux et qui ne pouvaient pas me les montrer, n'étaient pas à l'aise pour les prendre en photo, et du coup ne pouvaient même pas me dire quel était le problème puisqu'ils ne savaient même pas lire les courriers."* (VB). De façon plus globale, l'accompagnement a été caractérisé par une moindre efficacité : *"déjà qu'on passe beaucoup de temps dans une journée à créer des adresses mails, à faire des choses qui en temps normal nous prennent cinq minutes, là ça nous en prenait trente par téléphone."* (VB)

Un autre problème posé par l'accompagnement à distance concerne **le respect des données des usagers qu'il s'agissait d'accompagner** : lorsque l'on se connecte sur le site d'une administration en présence de la personne concernée, il est possible de lui demander de rentrer ses codes d'accès mais à distance, cela pose davantage problème lorsque la

personne ne peut entrer elle-même ses codes : *“on ne va pas se connecter à leur place. Quand vous êtes avec quelqu'un, vous pouvez lui demander de se connecter avec vous, c'est lui qui rentre ses codes : là il était hors de question de prendre les codes des personnes pour des questions de confidentialité.” (KHM)* Or, accéder au dossier d'un usager est crucial pour pouvoir l'aider, car cela permet d'évaluer la situation dans laquelle il se trouve : dans des situations particulièrement urgentes ou dramatiques, certaines structures ont été amenées à se connecter à la place des personnes. *“Pour certains on a fait à leur place carrément, ce qui est tout de même limite. On a été obligés de demander les codes d'accès et on a fait à leur place, alors que ça théoriquement on ne le fait jamais. Là on a pas pu faire autrement.” (CBL)*

Toutes ces limites à l'accompagnement par téléphone font que **certaines accompagnements, certaines démarches administratives se sont tout simplement révélées impossibles à réaliser** ; dans ces cas de figure, les membres des associations ont pu être contraints de dire aux personnes qu'elles devraient attendre la fin du confinement pour pouvoir venir les voir et expliquer leur problème au cours d'un entretien physique. C'est ce que raconte notamment Valérie Bourdin : *“pour certains, s'il y avait des choses à remplir sur le document, je leur disais d'attendre notre retour, la fin du confinement parce qu'ils n'étaient pas en mesure de remplir le document eux-mêmes.” (VB, Magali).*

6.3 La fracture numérique a-t-elle été aggravée par la crise ?

De tout cela, faudrait-il conclure que la fracture a été “aggravée” par la crise ? On sera amenés à montrer ici que **ce n'est pas tant la fracture numérique en tant que telle qui a été aggravée - c'est-à-dire que l'ampleur du phénomène n'a pas évolué - que ses conséquences**. Par ailleurs, comme le fait remarquer Bénédicte Augagneur, il convient d'insister sur le fait que le numérique n'est qu'un moyen d'accéder à des ressources plutôt qu'une fin en soi, et que la fracture numérique est en réalité avant tout une fracture sociale : *“Parce que quand on dit fracture numérique, ça fait quoi la fracture numérique ? Ça produit une fracture éducative, ça produit éventuellement un nonaccès à ses droits de base – CAF et compagnie -, ça fait qu'on peut pas faire valoir ses droits à la retraite, ça produit donc de la fracture sociale au sens de la fracture des droits. Le numérique c'est un moyen.”*

En l'absence de toute autre porte d'entrée dans les institutions, **l'impact de la fracture numérique sur l'accès aux droits s'est fait davantage sentir dans la mesure où, en temps normal, le présentiel ou bien l'accompagnement par les associations permettent de limiter ses effets**. C'est ce qu'explique Damien Faure : *“avant on pouvait passer outre une partie [de la fracture numérique] par l'accueil physique : on voyait les gens plus régulièrement donc on arrive à avancer, ou alors ils allaient dans des associations qui les aidaient et puis là, on peut pas, on peut moins bien.” (DF)* Un constat corroboré par Marie-Pierre Beaufort : *“ça a rendu incontournable la maîtrise du numérique, encore plus, parce que les aides possibles n'existaient plus”*

De manière générale, les enquêtés s'accordent pour dire que **la fracture numérique n'est pas une problématique nouvelle qui serait apparue avec le confinement** ; tous étaient déjà familiers avec ce concept, et beaucoup n'avaient pas attendu la crise pour travailler le sujet, comme c'est le cas pour les MDMS : *"la fracture numérique, c'est un thème pour lequel on a pas attendu la crise pour l'aborder."* (DF) On peut cependant noter que le confinement, du fait de la plus grande visibilité donnée à la fracture numérique, a pu mener à une **meilleure appréhension du problème** par les structures, certaines ayant peut-être sous-estimé l'ampleur ou la gravité du phénomène avant la crise : *"alors après il y a tout le problème sur les accès numériques, alors là on a rien résolu pendant la crise. Le problème demeure, on le savait déjà mais on le sait encore plus quoi."* (CRD)

Enfin, on peut citer quelques initiatives mises en œuvre pendant le confinement visant à limiter l'impact négatif de la fracture numérique : le 25 mars, l'association Emmaüs Connect a par exemple délivré gratuitement 4 200 recharges internet, activées à distance, ainsi que 20 000 téléphones à destination *"des personnes isolées, les migrants, les sans-abris, [qui] ont plus que jamais besoin d'accéder aux services essentiels ou d'alerter en cas d'urgence."*¹³

6.4 La crise comme expérience d'une dématérialisation totale

Du fait de la fermeture physique de la majorité des institutions pourvoyeuses de droits, **l'accès aux droits s'est retrouvé conditionné à la maîtrise des démarches administratives dématérialisées**. Ce n'est pas, à proprement parler, quelque chose de spécifique au confinement dans la mesure où la dématérialisation des services publics est une dynamique qui est en marche depuis plusieurs années déjà, comme le fait remarquer Marie-Pierre Beaufort : *"je pense que ça a amplifié un mouvement qui existait déjà, et que nous on avait déjà remarqué : des démarches qu'on ne peut plus faire qu'en ligne, où l'accès papier a complètement disparu."* Il s'agira ici de décrire les **effets de cette dématérialisation totale et contrainte sur l'accès aux droits**, en particulier des personnes les plus démunies quant à l'utilisation des TIC.

Le constat le plus évident est que **cette "dématérialisation à 100%" a considérablement complexifié l'accès aux droits des personnes dépourvues de compétences numériques** : *"le problème c'est quand vous êtes en dématérialisation totale avec ce type de public qui n'a pas forcément accès à Internet, ou il y a une barrière de la langue, c'est très compliqué pour eux."* (KHM) Il convient d'insister ici sur le fait que la possession d'outils numériques est une condition nécessaire mais pas suffisante à la réalisation de démarches en ligne : autrement dit, **la fracture numérique n'est pas seulement matérielle, elle est aussi une affaire de compétences et de familiarité avec le fonctionnement de ces outils**. C'est ce qu'illustre bien ce témoignage de Catherine Birker-Lafay : *"Les personnes qui fréquentent notre permanence, qui pour la plupart sont des bénéficiaires des minimas sociaux n'arrivaient pas à trouver leurs repères [sur les sites des*

¹³ <https://emmaus-connect.org/2020/03/covid-19-actions-confinement/>

administrations] ni à comprendre ce qui leur était demandé [dans les mails], y compris celles qui étaient équipées au niveau informatique.” Plus encore, il ne faut pas considérer les “compétences numériques” comme un bloc homogène, dont chacun disposerait (ou non) : il s’agit davantage d’un spectre, chaque individu ayant des pratiques et des compétences spécifiques. Ainsi, la capacité à naviguer sur les sites des administrations est une compétence en soi, qui est distincte du fait de savoir créer un document Word, rejoindre une visioconférence ... Bien sûr, la maîtrise de certaines compétences rend plus facile l’acquisition de nouvelles compétences (c’est ici que l’on parlera de familiarité), mais il convient de rester vigilant et de ne pas considérer l’incapacité à effectuer des démarches administratives en ligne comme étant indicative d’une absence totale de compétence vis-à-vis des outils numériques.

Cette dématérialisation contrainte a pu cependant avoir des effets relatifs à l’accès aux droits plus positifs, notamment en termes d’autonomisation des usagers : étant donné qu’il n’y avait pas d’autre moyen de réaliser ces démarches, certains individus qui auraient préféré se rendre en personne dans une administration se sont rendus compte qu’ils étaient tout à fait capable de réaliser leurs démarches depuis chez eux. C’est ce que nous dit Kevin Hamou-Marchal : *“je pense que pour certains ça a été un bien d’être en dématérialisation, ils ont pu se rendre compte qu’en fait, ils étaient en capacité de le faire seul, que c’est pas si compliqué que ça.”* Par ailleurs, la dématérialisation permet, dans certains cas, **d’obtenir des réponses plus rapides de la part des administrations** ; là encore, dans des situations où en temps normal, on aurait attendu un rendez-vous physique pour obtenir une réponse : *“Pour certains dossiers, le fait de dématérialiser ça a été génial : pour certaines situations, ça me sort des dossiers, en trois jours il y avait des réponses de la CPAM. En temps normal on aurait pas pensé à passer par le compte ameli.fr, on aurait fait le format papier ou autre.”* (KHM). Du point de vue de l’accès aux droits, cela représente une avancée certaine dans la mesure où la lenteur (perçue) des procédures est un des éléments explicatifs du non-recours.

6.5 Quel futur pour la dématérialisation ?

Néanmoins, **il ne faudrait pas déduire de ces éléments qu’une dématérialisation totale serait souhaitable**, un point sur lequel les enquêtés (en particulier les membres des associations) s’accordent ; on peut citer ici Kevin Hamou-Marchal : *“J’ai très peur que ça continue, que ces institutions “profitent” de ça pour se dire : on va démocratiser le compte Améli, on va démocratiser les adresses mails ... On sait qu’on doit y arriver à la dématérialisation, mais je pense que la société au jour d’aujourd’hui n’est pas prête, en tout cas nos publics, là, ne sont pas prêts à avoir zéro papier. Ce n’est pas possible.”* (KHM)

De façon générale, nombreux sont ceux qui **anticipent un développement de la dématérialisation**, comme Valérie Bourdin : *“[Cette dynamique] était déjà développée avant, [...] ça s’est peut-être un peu accentué pendant le confinement puisqu’il y avait rien d’autre, mais [...] on sait très bien que ça va être accentué par la suite et que c’était prévu hors question du Covid, il y a des administrations qui ont prévu que dans les deux trois prochaines années, l’accueil physique soit quasiment inexistant.”* (VB) Certains jugent donc

que cette dynamique est totalement indépendante de l'expérience du confinement, quand d'autres estiment que la dématérialisation totale induite par la crise a permis à certaines institutions de passer une étape supérieure dans l'avancement de la dématérialisation : *“je pense que le confinement a accéléré ce mouvement et du coup peut-être que certaines administrations ont passé un stade supérieur et ne reviendront pas en arrière, ne rematérialiseront pas, vont rester plus à distance.”* (MPB)

De façon plus globale - et comme le mentionne déjà Marie-Pierre Beaufort - **les réflexions sur cette question interrogent la nature même de la relation entre les institutions et leurs publics, et plus précisément de la distance qui existe entre ces deux pôles.** On peut ainsi interpréter l'expérience du confinement, durant laquelle cette distance est devenue plus visible que jamais, comme le point culminant d'une dynamique plus ancienne de distanciation progressive vis-à-vis des usagers. Comme l'exprime Bénédicte Augagneur, *“ce qu'on a repéré pendant le confinement, c'est le renforcement de cette mise à distance des institutions qui sont devenues quasiment inaccessibles parce qu'elles ont fermé leurs antennes. Quand je dis les institutions ça nous concerne aussi, on a fermé nos maisons de service public, la CAF était fermée, les MDM il y avait des contacts très faibles.”* (BA). Bien sûr, cette distanciation a été en partie subie, car contrainte par les règles sanitaires ; néanmoins, on est en mesure de se demander à quoi ressemblera le futur de cette relation. Comme le faisait remarquer le Défenseur des Droits dans un rapport consacré à la dématérialisation, *“si la dématérialisation offre de nouveaux moyens d'accès aux services publics et permet de simplifier l'accès aux informations et aux documents administratifs pour une majorité d'usagers [...], elle comporte un risque de recul de l'accès aux droits et d'exclusion pour de très nombreux usagers.”*¹⁴ Par ailleurs, comme l'évoquent Héléna Revil et Philippe Warin, *“le risque du numérique est non seulement de pouvoir engendrer du non-recours mais aussi et surtout d'empêcher de l'entendre et de le prévenir”*¹⁵, en supprimant l'existence de relations en face à face à travers lesquelles il est possible pour les agents des administrations d'identifier les raisons du non-recours et d'y remédier.

¹⁴ Rapport du Défenseur des droits sur la dématérialisation des démarches administratives, 2019

¹⁵ Revil, Héléna, et Philippe Warin. « Le numérique, le risque de ne plus prévenir le non-recours », Vie sociale, vol. 28, no. 4, 2019, pp. 121-133.

7. Quels droits ont été les plus impactés ?

Nous nous demanderons ici, dans une approche thématique mettant à profit notre pyramide de Maslow revisitée, quelles sont **les catégories de droits pour lesquels l'accès a été le plus mis à mal par la crise**. Nous distinguerons ainsi trois catégories de droits : la capacité des personnes à remplir leurs besoins physiologiques, leur besoin de sécurité et enfin leur besoin d'appartenance.

7.1 Besoins physiologiques : accès à l'alimentation

Nous l'avons vu plus haut, la réaction institutionnelle à la crise a été de se focaliser sur les situations les plus "urgentes", autrement dit celles qui figurent à la base de la pyramide de Maslow. Nous désignons ici sous le terme de "besoins physiologiques" l'accès à l'alimentation, à l'eau, à l'hygiène et à la santé.

En termes d'accès à l'alimentation, il apparaît que le confinement a conjointement aggravé le problème de la précarité alimentaire et facilité l'accès à ce droit. En effet, du fait de la précarisation économique d'une partie plus importante de la population (notamment expliquée par les pertes d'emploi), les demandes d'aide alimentaire auprès des institutions comme des associations caritatives ont sensiblement augmenté, ce qui semble être un indicateur fiable du fait que le problème ait été aggravé par le confinement : *"déjà sur un plan alimentaire, si l'alimentation est un droit : il y a beaucoup de gens qui étaient limités et qui sont tombés dans la pauvreté, tous les gens qui étaient en mission partielle, intérimaire, ceux qui travaillaient au noir aussi pour lesquels il n'y avait pas d'indemnisation prévue, ils ont eu des difficultés pour accéder à l'alimentation."* (BA) L'augmentation des demandes s'explique aussi par l'arrêt du fonctionnement des cantines scolaires, ce qui a eu pour conséquence de reporter la responsabilité d'un repas supplémentaire par jour sur des familles déjà financièrement précaires : *"Le fait que les cantines étaient fermées, il y avait parfois des enfants pauvres qui ne pouvaient plus fréquenter la cantine, donc ces questions de vulnérabilité alimentaire sont ressorties."* (BA)

L'aggravation du problème a ainsi conduit les institutions à l'identifier comme véritable priorité et donc à y faciliter l'accès ; comme nous l'avons dit plus haut, les démarches de simplification des procédures administratives mises en place dans les institutions avaient pour objectif principal de permettre un versement accéléré des aides alimentaires. Marie-Pierre Beaufort résume bien la situation : *"on peut aussi considérer l'alimentation comme un droit fondamental, et du coup ce serait de simplifier énormément l'accès à l'aide alimentaire dans les situations où en fait, la question ne pose pas débat, la personne n'a pas assez pour s'alimenter : on simplifie l'instruction, ça aussi on a commencé à le faire."* On peut citer un autre exemple, celui du restaurant social animé par le CCAS, pour lequel *"on est pas trop regardants sur les personnes qui viennent, donc c'est pas sur prescription exclusive, enfin on le crie pas sur les toits mais on va pas embêter la personne si elle ne relève pas du dispositif pour l'instant"* (FP). De ce point de vue donc, on peut

considérer que le confinement a largement facilité l'accès à l'alimentation considérée comme un droit, et ce d'autant plus que la fermeture de certaines structures caritatives a augmenté l'intensité du flux venant faire cette demande auprès des institutions : *“sur l'aide alimentaire on en a fait plus que d'habitude, là il y a eu je pense un effet de report, étant donné qu'au début du confinement la plupart des associations caritatives autour de nous étaient fermées.” (MPB)*

La question cruciale demeure - et c'est de toute évidence une question récurrente - celle de la pérennité de cet accès facilité au droit d'alimentation : comme le dit Florence Ponteville, c'est seulement *“pour l'instant”* qu'une certaine tolérance est exercée vis-à-vis des personnes ne relevant pas du dispositif. Autrement dit, il est probable qu'au fur et à mesure que l'urgence perçue de la situation diminue, l'accès à l'alimentation perde cet aspect facilité.

7.2 Besoins physiologiques : accès à l'eau et à l'hygiène

La Ville de Lyon, en lien avec l'État, a mis à disposition le gymnase Bellecombe (Lyon 6e) pour permettre un accès à l'hygiène (douches et laverie) aux personnes en situation de précarité dont les modalités d'accompagnement avaient été bouleversées depuis le début de la pandémie. Par ailleurs l'accès aux bains-douches publics a été maintenu, et *“ils sont donc l'un des rares services publics à être demeurés ouverts pendant l'épisode Covid-19.”* Le maintien de cet accès est d'autant plus crucial que selon les travaux de Claire Lévy-Vroelant, on constate au cours des dernières années *“la diffusion d'une précarité hydrique multiforme (accès aux toilettes, à l'eau courante) aggravée par la crise sanitaire récente.”*¹⁶ Le 25 mars, le CCAS de Lyon déclarait plus de 100 accès par jour, preuve de la nécessité du maintien de ce dispositif. De la même manière, les services techniques de la ville ont procédé à la réouverture de certaines bornes fontaines pour faciliter l'accès à l'eau des personnes à la rue.

7.3 Besoins physiologiques : accès aux soins et aux droits de santé

Si le confinement a pu temporairement rendre plus aisé l'accès à l'alimentation, **on ne peut pas en dire autant en ce qui concerne l'accès aux soins et aux droits de santé**. Ce problème est par ailleurs préexistant au confinement, les constats sur les déserts médicaux n'étant plus à faire¹⁷ - ce phénomène étant en partie responsable du fait que les classes populaires ont eu plus de probabilités de développer des formes graves du Covid ; on peut cependant identifier des situations spécifiques au confinement ayant davantage réduit la capacité des individus - et en particulier des plus précaires - à faire valoir leur droit à la santé.

¹⁶ <https://theconversation.com/precarite-pourquoi-les-bains-douches-municipaux-sont-un-service-public-essentiel-140594>

¹⁷ <https://www.mediacites.fr/decryptage/national/2020/04/06/covid-19-une-epidemie-de-classe/>

De manière très générale, **la situation sanitaire a empêché de nombreuses personnes de se rendre à leurs consultations médicales**, soit par peur d'être contaminé, soit par volonté de ne pas déranger les personnels de santé, en jugeant par exemple que le traitement des patients du Covid-19 était prioritaire. Kevin Hamou-Marchal relate ainsi une anecdote sur une dame atteinte d'un cancer qui, ne se jugeant pas prioritaire, se demandait si elle devait se rendre à ses rendez-vous de chimiothérapie. De manière générale, les professionnels de santé ont constaté une baisse de fréquentation de leurs cabinets, y compris pour les suivis de maladies chroniques, pour lesquelles *“le problème est encore plus aigu et les soins doivent évidemment être poursuivis - même en cas d'actes infirmiers-, ainsi que la rééducation et les examens biologiques.”*¹⁸ La plupart des opérations jugées non-prioritaires ont ainsi été décalées ou annulées, avec des risques induits en termes d'accès aux soins : le Haut Conseil à l'Égalité Femmes-Hommes a par exemple publié une tribune dans laquelle il mettait en garde contre *“les difficultés majeures pour maintenir l'effectivité de l'accès à l'interruption volontaire de grossesse (IVG), tout particulièrement pour les personnes isolées, les personnes mineures, les femmes victimes de violences confinées avec l'auteur de ces violences.”*¹⁹

Par ailleurs, certains professionnels de santé ont cessé d'exercer, ce qui a forcément compliqué l'accès aux soins, en particulier pour les personnes atteintes de maladies graves dont le traitement s'inscrit sur le long-terme, puisque la relation avec le médecin traitant est particulièrement importante, ce qui ne leur donnait pas la possibilité de solliciter un autre professionnel : *“maintenant on a des personnes qui viennent, qui expriment des difficultés de santé qu'elles ont eues pendant le confinement mais qui ne pouvaient pas être résolues à ce moment-là [parce que certains soignants n'exerçaient plus].”* (VB) Une partie des professionnels a continué d'assurer ses rendez-vous en téléconsultations, ce qui permet de nuancer ce phénomène, mais on voit bien ici à quel point la fracture numérique a pu induire des difficultés d'accès à ces services : *“[certaines personnes ont eu] des difficultés à voir un médecin parce que la téléconsultation c'est pas possible pour eux, ils n'ont soit pas les capacités de prendre un RDV, soit pas le matériel.”* (VB)

Pour contrer cet accès complexifié aux consultations, de nombreux dispositifs ont été mis en place afin de toucher les plus précaires, notamment s'ils étaient eux-mêmes atteints du Covid-19 : on peut ici évoquer les équipes mobiles de l'ARS, ainsi que les centres de desserrement créés par l'État en collaboration avec des associations comme la Croix-Rouge, dont neuf étaient situés dans la région Auvergne-Rhône-Alpes²⁰.

Si l'on s'intéresse maintenant aux conséquences de la crise en termes de santé de la population, on peut supposer que **la complexification de l'accès aux soins - en particulier**

¹⁸ <https://www.lyon.fr/actualite/sante/pendant-le-covid-ne-renonce-pas-aux-soins>

¹⁹ <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/sante-droits-sexuels-et-reproductifs/actualites/article/garantir-l-acces-a-l-ivg-a-toutes-les-femmes>

²⁰ <https://france3-regions.francetvinfo.fr/auvergne-rhone-alpes/coronavirus-covid-19-auvergne-rhone-alpes-comment-croix-rouge-s-adapte-confinement-1804676.html>

des populations les plus fragiles - ne sera pas sans conséquence sur le niveau de santé globale. En outre, d'autres phénomènes viennent noircir ce tableau : l'alimentation faisant partie intégrante de la santé, l'aggravation de la précarité alimentaire agira aussi sur le niveau de santé ; comme le fait remarquer Bénédicte Augagneur, *"il y a vraiment des gens qui ont des grosses difficultés à s'alimenter, donc je pense qu'il y a aura des processus de dégradation de la santé."*

On peut aussi évoquer la question des conséquences du confinement du point de vue de la **santé mentale des individus** : de nombreuses études ont fait ressortir le fait que le confinement avait été un moment d'augmentation des phénomènes de stress et de dépression²¹, ce qui s'explique entre autre par la perte des liens sociaux, l'angoisse et la perte des repères. Maria Guerra évoque ainsi qu'*"il y a eu quand même de la peur au départ, tout le monde avait peur, les incompréhensions ... C'est quand même une ambiance assez anxiogène."* Un constat partagé par Valérie Bourdin, qui insiste aussi sur le fait que le processus actuel de déconfinement représente également une source non-négligeable de stress et d'angoisse : *"Ce qu'on voit déjà avec les premières personnes qu'on a pu voir depuis le déconfinement, c'est des personnes qui ont besoin de parler des difficultés qu'elles ont eues pendant le confinement, des gens qui étaient assez isolés et qui, au niveau santé mentale, ont trouvé très dur le confinement et disent aussi trouver très dur le déconfinement avec des angoisses, en même temps l'envie de sortir ..."*

7.4 Besoin de sécurité : la précarisation économique

Il paraît évident que **le ralentissement de l'économie induit par le confinement ait pour conséquence une précarisation économique d'une partie de la population** : *"le mois de mars 2020 a été le plus difficile en termes de hausse mensuelle du nombre de demandeurs d'emploi en France : + 177 500 en catégories ABC, soit deux fois plus que le sommet atteint en avril 2009 pendant la crise des subprimes. Les secteurs de la construction, du BTP, des services à la personne, de l'hôtellerie et du tourisme, du transport et de la logistique, du commerce, ainsi que celui du spectacle sont les secteurs les plus touchés."*²² Ce sont des constats corroborés par les expériences des enquêtés : Maria Guerra évoque ainsi le fait que *"beaucoup [des publics hébergés par l'association] n'ont aucun droit, donc n'ont rien [en termes de ressources économiques]. Pour ceux qui ont des droits et quelques ressources, ça a perduré, par contre là où on pense qu'il y a des personnes qui ont vraiment été en grand souci, c'est ceux qui avaient des petits boulots au noir par ailleurs. Là on sait pas exactement identifier tout ça, mais on se dit qu'ils ont dû être impactés."* (MG).

Ce phénomène **impacte de manière négative le sentiment de sécurité des personnes** dans la mesure où *"le ralentissement de l'économie et l'activité qu'il peut générer sont aussi une source d'angoisse pour ceux qui sont déjà dans des situations difficiles, les*

²¹ <https://www.frcneurodon.org/informer-sur-la-recherche/actus/limpact-du-confinement-sur-la-sante-mentale/>

²² http://vlko.org/site0/index0.html#art_C1-Covid@@et@@@economie

*foyers monoparentaux, les travailleurs pauvres en particulier.*²³ On peut également relier cette situation à celle de la santé mentale, puisque le chômage et, plus globalement, l'incertitude économique sont des facteurs de risques psychologiques, *“l'incertitude économique génér[ant] une perte de pouvoir d'achat et de l'angoisse, couplée à une incertitude de retrouver un travail, et une perte de visibilité sur l'avenir”*²⁴.

7.5 Besoin de sécurité : les violences conjugales

Les associations de protection des victimes de violences conjugales ont été nombreuses, dès le début du confinement, à alerter contre les **potentiels effets pervers de cette mesure en termes de violences intra-familiales** : en effet, « comment #ResterChezVous si votre domicile est le lieu de tous les dangers ? » (Fondation des Femmes). Et de fait, de manière générale, la mise en place du confinement a mené à une **augmentation spectaculaire des violences intra-familiales** (en particulier des violences conjugales) : on constate par exemple une augmentation de 89% du nombre d'appels par le 119, par rapport à l'année dernière.

Les enquêtés s'attendent ainsi à une recrudescence du phénomène induite par le confinement : *“Je pense qu'il y a des choses qui viendront plus tard, notamment au niveau des violences conjugales qui ont très certainement augmentées, en intensité pour certaines.”* (VB, Magali) Si peu de publications abordent la question spécifique des effets du confinement sur les violences intra-familiales au-delà de la question de la promiscuité, les travaux sur les violences conjugales montrent par exemple qu'*“une grande instabilité professionnelle et l'exclusion, temporaire ou définitive, du monde du travail favorisent l'émergence de climats conjugaux délétères”*²⁵. Si l'on suit ce constat, **on peut supposer que, la situation économique dans les territoires les plus précaires ayant été encore aggravée par le confinement, il pourrait bien y avoir un effet propre du confinement sur l'augmentation des violences intra-familiales dans ces quartiers.**

En outre, *“l'accroissement des taux de situations de cumul de violences s'affiche particulièrement important dans les couples dont un membre est au chômage sans indemnités”* : dans la mesure où l'économie informelle représente une part plus importante de l'activité économique dans les territoires les moins riches²⁶, il est probable que la proportion d'individus ayant perdu leur emploi sans pouvoir prétendre à des droits chômage, ou aux dispositifs exceptionnels mis en place par le gouvernement nécessitant de justifier d'une perte de revenus, y soit plus importante.

²³ <http://www.fionalazaar.fr/index.php/2020/03/20/tribune-face-au-coronavirus-restons-chez-nous-mais-noublions-pas-ceux-qui-nont-pas-de-chez-eux/>

²⁴ <https://empreintehumaine.com/la-sante-psychologique-des-salaries-franc%cc%a7ais-est-largement-atteinte-apres-plusieurs-semaines-de-confinement/>

²⁵ Maryse Jaspard, Les violences contre les femmes, La découverte, 2011

²⁶ cf. rapport du CNV « Economie informelle et quartiers prioritaires »

Ainsi, sans conclure à une propension des habitants des territoires en difficulté économique à commettre des violences intra-familiales – ce qui serait un raccourci aussi erroné que dangereux -, **il ne faut pas non plus sous-estimer l'impact du confinement sur la précarité économique accrue de ces populations et, partant, sur les violences commises au sein de leurs foyers.** En effet, à partir du moment où l'on admet l'existence d'une corrélation entre précarité économique et actes de violences conjugales – même si, nous l'avons dit, la CSP n'est pas le seul facteur explicatif -, il y a un risque que la précarisation économique accrue des ménages induite par le confinement mène à une augmentation effective des violences.

7.5 Besoin de sécurité : la justice

Le confinement et les impératifs de distanciation sociale qui l'accompagnent ont induit une nécessaire **adaptation du fonctionnement de la justice.** Quelles en ont été les conséquences ? Si la justice pénale a continué d'être exercée dans les 164 tribunaux judiciaires, la totalité du reste de l'activité judiciaire s'est vue stoppée nette à l'annonce du confinement. Cet arrêt brutal a plusieurs conséquences, à court comme à long-terme : tout d'abord, un retard croissant dans le traitement des dossiers et le rendu des décisions. La continuité de l'activité de la justice pénale ne s'est cependant pas faite sans ajustements : ainsi, **certains principes fondamentaux de la justice** (publicité des débats, droit à un avocat commis d'office) **se sont révélés impossibles à appliquer compte tenu du contexte sanitaire.** Des gardes à vues ont pu être validées sans la présence d'un avocat, des jugements rendus sans la présence des parties prenantes ... C'est ainsi une véritable *“justice d'exception”*²⁷ qui s'est mise en place.

7.6 Besoin d'appartenance : l'éducation

La question de la continuité éducative et de l'accès au droit à l'éducation pendant le confinement est intrinsèquement liée à celle de la fracture numérique : en effet, dans la mesure où l'ensemble des cours et des leçons ont été transmis par le biais d'outils numériques, *“il y a des gens qui ont été déscolarisés du coup, avec des impossibilités de se connecter”* (BA). Là où ce phénomène a parfois pu être compensé par l'implication des parents dans la scolarisation de leurs enfants, *“il y avait des foyers où les parents n'avaient pas forcément la possibilité d'accompagner, de remplacer l'enseignant et là il y a eu des décrochages massifs.”* (BA)

Ainsi pour Bénédicte Augagneur, cette rupture dans la continuité éducative a été l'effet le plus important de la fracture numérique pendant la crise : *“la fracture numérique elle n'est pas grave en tant que telle, ce qui est grave c'est la fracture éducative. Parce que la fracture numérique elle dit de la non-connexion des gens, mais il y a d'autres moyens de rester en lien avec les publics. La fracture numérique ça produit de la fracture éducative, dans ce cadre-là, la fracture éducative c'est une conséquence de la fracture numérique.”*

²⁷ Le Monde, 26 mars 2020

Il convient cependant de souligner que **de nombreux dispositifs ont été mis en place**, que ce soit par des structures associatives ou par des professeurs, pour tenter de mitiger cette rupture de la continuité éducative induite par la fracture numérique : on peut par exemple citer l'action mise en œuvre par la plateforme Mentorat d'Urgence²⁸, qui proposait de mettre en relation des mentors bénévoles avec des jeunes en besoin de soutien.

²⁸ <https://www.lementorat.fr/mentorat-durgence/>

8. Déconfinement et sortie de crise : quel retour à la normale ?

8.1 L'anticipation d'un flux de demandes plus important

La majorité des enquêtés, qu'ils travaillent dans des institutions ou des associations, anticipaient **l'arrivée d'un flux important de personnes au fur et à mesure de la progression du déconfinement**. Ce constat semble largement confirmé aujourd'hui, les témoignages faisant état d'un **débordement des permanences d'accès aux droits** étant nombreux.

Ce flux supplémentaire est principalement constitué des **personnes n'ayant pas pu effectuer leurs démarches administratives pendant le confinement, auxquelles s'ajoutent les individus arrivant en fin de droits**. C'est précisément ce qu'évoque Kévin Hamou-Marchal : *“Attention ! Nous sur les permanences qu'on va rouvrir en juin, juillet, septembre, il va y avoir des fins de droits. Le flux d'usagers qui n'a pas renouvelé ses droits parce qu'il y avait un prolongement pendant trois mois va se mélanger avec tous ceux qui avaient une période de fin à cette période-là, et du coup attention au flux.”* On voit donc que les difficultés induites par l'accompagnement à distance auront eu des conséquences tardives sur la fréquentation des structures : tous les individus qui n'ont pas pu être accompagnés du fait des limites de l'aide par téléphone ont été contraints d'attendre la fin du confinement pour pouvoir bénéficier d'une aide dans l'accès à leurs droits ; *“pendant le mois de juin, on va récupérer ceux qui n'ont pas pu faire les choses pendant le confinement. Tout ce qui sera passé pendant le confinement, les gens n'ont pas pu réagir, pas avoir le mail que l'administration leur a envoyé.”* (CBL).

En outre, il faut aussi garder en tête que **les directives de prolongation automatique des droits mises en place pendant le confinement ne sont pas éternelles** : autrement dit, même pour les personnes qui n'ont pas eu besoin de solliciter les structures d'accompagnement pendant la crise, il leur sera nécessaire à un moment donné de réactiver leurs droits et donc de faire appel aux associations, risquant encore plus de les surcharger. C'est par exemple le cas en ce qui concerne les questions d'endettement locatif et d'expulsions : *“pour l'instant ça a tenu, la trêve hivernale a évité la suspension des fluides [eau, gaz], a suspendu les mesures d'expulsion, mais tout ça va reprendre dès le 11 juillet (fin de l'état d'urgence sanitaire) et donc ces gens-là, qui ont pas encore appelé, risquent d'appeler d'ici quelques temps : ils ont pas appelé pour une aide alimentaire, pour autant ils appelleront pour qu'on puisse les accompagner, les aider à gérer ces endettements.* (DF) Ainsi, l'accroissement du nombre des demandes d'accompagnement ne sera pas circonscrit aux seuls mois de juillet et août comme on aurait pu le croire, puisque *“c'est quelque chose qu'on va travailler à moyen et à long terme.”* (DF) Les publics n'ayant pas eu de souci de précarité alimentaire n'ont pas nécessairement été en contact avec les institutions pendant le confinement, mais cela ne signifie pas qu'ils n'auront pas besoin d'accompagnement sur d'autres questions : *“Il y a aussi des services qu'on a pas vraiment pris en main : par exemple*

insertion, RSA, pendant le confinement on s'en est pas occupés. On a maintenu les droits, donc là on va avoir un gros travail d'instruction de nouvelles demandes et là je pense qu'on va découvrir des choses, mais là c'est encore un peu tôt. Ça c'est un public qu'on a pas vraiment vu, qu'on a pas convoqué pendant le confinement. C'est tout un pan de notre activité qui va reprendre, je pense, fortement.” (CRD) Enfin, la précarisation économique induite par le confinement est également susceptible de jouer un rôle dans l'augmentation du nombre de demandes dans la mesure où elle a pour conséquence de provoquer **l'arrivée de nouveaux publics, qui jusque-là n'avaient jamais eu besoin d'aide** : *“on a eu pendant le confinement beaucoup de demandes d'aide alimentaire, et là on commence à avoir des demandes de gens sur des problèmes d'impayés de loyer, je pense qu'on va avoir des publics auxquels on n'est pas habitués. Je pense qu'on va en avoir de plus en plus, on a des signaux en ce sens-là.” (CRD)*

Ce phénomène n'est pas sans risque pour l'accès aux droits des personnes : tout d'abord, on risque de constater une **saturation des structures associatives et des permanences d'écrivain public qui, à long-terme, risque de faire diminuer leur efficacité** : plus de demandes, c'est aussi moins de temps à consacrer à chaque personne et donc un accompagnement moins qualitatif. En outre, le fait que certaines personnes aient dû attendre la fin du confinement pour bénéficier d'une aide dans l'accès à leurs droits risque aussi de **limiter leur capacité à faire valoir ces droits, tout simplement parce que certains délais auront été dépassés** ; toutes les institutions, tous les organismes n'ont pas mis en place des dispositifs de prolongation automatique des droits : *“je pense qu'on va retrouver les gens maintenant, qu'ils vont avoir des dates de recours dépassées, des dates d'envoi de documents dépassés.” (CBL)*

8.2 Un fonctionnement encore dégradé pour quelques mois au minimum

A cet afflux de personnes en besoin d'accompagnement se confronte un autre problème, qui est que **les structures n'ont pas à ce jour retrouvé leur capacité d'accueil pré-confinement : autrement dit, on a davantage de demandes d'un côté et moins d'offre de l'autre**. Autant d'éléments qui annoncent une **reprise de l'activité compliquée** - que ce soit au niveau des institutions ou des associations - et donc une plus grande complexité de l'accès aux droits.

La reprise de l'activité s'est fait progressivement pour la plupart des structures : concentrées sur les situations d'urgence pendant la crise, elles ont peu à peu retrouvées leurs autres missions au fur et à mesure que le processus de déconfinement se déroulait. C'est ce qui c'est par exemple passé au CCAS de Villeurbanne : *“à partir du 11 mai, on a fait différentes étapes pour reprendre notre fonctionnement normal, donc ça a été assez progressif, en rajoutant des couches : par exemple à partir du 11 mai on a repris la médiation santé, mais par exemple on a pas repris l'aide aux impayés de loyer, d'énergie. Ça on l'a fait que deux semaines plus tard, voilà on a rajouté des couches au fur et à mesure qu'on le pouvait pour reprendre progressivement l'ensemble de nos missions.” (MPB)* Ainsi, il faudra,

selon les estimations des enquêtés, **un certain temps (on parle ici de quelques mois) pour que la reprise totale de l'activité soit effective.**

L'impératif respect des consignes sanitaires n'a en effet pas disparu avec le déconfinement : si la totalité des structures ont aujourd'hui rouvert leurs portes, **leur fonctionnement et leur capacité de travail s'en trouve tout de même affecté par la nécessité de continuer à protéger publics et agents** : *“certaines activités restent réduites, tout ce qui est accompagnement social parce que du fait des consignes sanitaires, on ne peut utiliser que la moitié de nos bureaux de réception, et du coup ça nous limite dans le rythme des RDV. En plus ce sont des bureaux fermés qui nous manquent, donc tous les entretiens qui nécessitent de la confidentialité on a du mal à les replacer.”* (MPB) Même constat du côté des MDMS, où *“on n'est pas encore en rythme de croisière”* et au CCAS de Lyon, dont le restaurant social sera par exemple fermé jusqu'en septembre.

8.3 Une transition entre situation de crise et fonctionnement normal difficile à négocier

En outre, la transition entre la situation exceptionnelle de la crise et un fonctionnement plus routinier présente un certain nombre de risques : comme le fait remarquer Florence Ponteville, pendant le confinement, *“toutes les fées se sont penchées au-dessus du berceau”* de l'action sociale, c'est-à-dire que *“tout le monde a voulu aider, les associations, l'Etat et là tout le monde va se retirer donc ça va être un peu dur.”* Même constat pour Bénédicte Augagneur, qui raconte que *“tout le monde s'est mis à se pencher sur les quartiers populaires, tout le monde m'appelle pour me donner de l'argent alors que d'habitude faut se rouler par terre pour 10 000 euros.”*

Le risque principal est que **l'attention portée aux problématiques de précarité alimentaire ou de fracture numérique risque de perdre en intensité au fur et à mesure que l'urgence de la situation diminue et que l'on “déperfuse”**. Cela aurait pour conséquence d'augmenter le nombre et la gravité de ces situations de précarité, qui resteraient toujours bien réelles mais ne bénéficieraient plus d'autant d'attention institutionnelle ou politique : *“je pense qu'on a des situations de précarité qui vont sortir mais qui vont sortir à la rentrée ; parce que là il y a encore des aides exceptionnelles, les associations sont plutôt présentes pour l'aide alimentaire, il y a pas eu de remise à la rue ...”* (FP). Autrement dit, la fin des dispositifs exceptionnels mis en place pendant le confinement (prolongation automatique des droits, aides financières) pourrait être synonyme d'une augmentation future de la précarité pas encore perçue aujourd'hui.

9. Recensement de "bonnes pratiques" à intégrer à l'action

Après avoir longuement dressé ces constats, il convient de se demander comment l'on peut **mettre à profit ce travail de description des situations au profit de l'action**. Nous passerons donc ici en revue un certain nombre de pratiques qui nous semblent particulièrement pertinentes, dans la perspective de permettre l'accès aux droits du plus grand nombre de personnes possibles.

9.1 Pratiques spécifiques au confinement

- ❖ Le **maintien d'un accueil physique dans les institutions**, aussi réduit qu'il soit, semble avoir été une des pratiques les plus efficaces, tant en termes d'accès facilité aux droits qu'en termes de maintien dans le droit.
 - *Exemple : Le CCAS de Villeurbanne a maintenu un accueil physique inconditionnel (c'est-à-dire pas uniquement réservé aux situations d'urgence), tout en s'appuyant sur une filtration par le téléphone qui bénéficiait aussi bien à la structure qu'aux usagers, notamment pour la domiciliation : ces derniers étaient encouragés à appeler avant de venir pour vérifier s'ils avaient du courrier, leur évitant de se déplacer si ce n'était pas le cas.*

- ❖ Le **recours accru au téléphone** dans le cadre de l'action sociale, s'il présente évidemment des limites, a aussi révélé ses côtés les plus positifs, au premier rang desquels le fait qu'il permet des contacts plus fréquents et moins formels avec les publics, ce qui peut davantage libérer la parole de ces derniers et, *in fine*, rendre l'accompagnement plus efficace.
 - *Exemple : La fréquence des contacts avec les publics a eu tendance à augmenter pendant le confinement, ce qui fait que certains professionnels évoquent le fait qu'un contact régulier par téléphone pourrait être plus efficace qu'un rendez-vous mensuel.*

- ❖ La **simplification des démarches administratives**, en particulier en ce qui concerne les situations les plus urgentes, a été une réalité dans la majorité des institutions, et repose principalement sur un recours accru au déclaratif et donc, indirectement, l'expression d'une plus grande confiance envers l'utilisateur et l'appréciation des travailleurs sociaux. Un des enjeux majeurs, dans le contexte de la sortie de crise, est de parvenir à pérenniser ces pratiques, qui se sont révélées particulièrement efficaces du point de vue de l'accès aux droits.
 - *Exemple : Sur la durée du confinement, le CCAS de Villeurbanne a supprimé le passage en commission pour l'octroi des aides alimentaires, évitant ainsi aux usagers un délai d'une semaine dans la perception de ce droit.*

- ❖ Corollaire de cette dynamique de simplification des droits, **l'automatisme des prolongations de droits** ou, dans une moindre mesure, leur facilitation semble pouvoir être un puissant levier d'action permettant de garantir le maintien dans le droit, et d'éviter les situations de pertes sèches de droits, lesquelles plongent les personnes les plus précaires dans des situations extrêmement risquées.
 - *Exemple : Le CCAS de Villeurbanne a pris la décision de prolonger automatiquement les domiciliations des personnes venant régulièrement récupérer leur courrier, partant du principe que si la personne utilise le service, c'est qu'elle en a besoin et que le renouvellement est donc justifié.*

- ❖ La mise en place d'**instances de coordination entre acteurs** agissant autour d'une même thématique (comme la précarité alimentaire) semble avoir permis une action plus cohérente et efficace, et gagnerait à être pérennisée.
 - *Exemple : La mise en place par l'Etat d'un dispositif de "coordination alimentaire" à l'échelle de la Métropole a permis aux diverses structures de l'action sociale de prendre des décisions plus rapidement et de mieux adapter leur action et leur positionnement en fonction des autres.*

9.2 Nouvelles modalités d'action à envisager en sortie de crise

- ❖ Une **plus grande prise en charge des questions d'accès aux droits par les institutions** semble incontournable, et pourrait aider à mitiger la dynamique de distanciation entre institutions et usagers à l'œuvre aujourd'hui.
 - *Exemple : La simplification des procédures d'octroi de l'aide alimentaire a permis au CCAS de Villeurbanne de consacrer davantage de temps et de moyens à l'accompagnement des usagers dans leurs démarches, là où ils auraient auparavant été réorientés vers une association d'accès aux droits.*

- ❖ L'institution, au sein des institutions, de **référents chargés d'entretenir les relations avec les associations d'accès aux droits** permettrait à la fois de renforcer l'efficacité de l'action de ces structures, tout en incluant davantage les institutions dans la prise en charge des questions d'accès aux droits.
 - *Exemple : La variabilité et l'imprévisibilité des interlocuteurs institutionnels a représenté un vrai frein à l'action des structures d'accompagnement, ces dernières devant à chaque fois réexpliquer la situation et travailler avec des agents à l'efficacité variable.*

- ❖ La **propension des institutions à aller chercher d'elles-mêmes de nouveaux publics à aider**, sans nécessairement attendre que ces publics viennent vers eux, doit être augmentée.
 - *Exemple : Il a été demandé par la Préfecture aux structures distributrices de chèques alimentaires d'aller chercher à toucher de nouveaux publics, ce qui a par exemple permis au CCAS de Lyon d'identifier les créateurs de micro entreprises comme nouveau champ d'action potentiel.*

- ❖ La **numérisation des dossiers et des outils de travail des travailleurs sociaux** est un chantier ambitieux, mais qui permettrait d'augmenter considérablement l'efficacité de l'action sociale à distance, qu'elle se déploie dans le cadre du télétravail ou alors dans une nouvelle situation similaire à celle du confinement.
- ❖ Dans le contexte de la montée en puissance de la dématérialisation, **le maintien d'un accueil physique** ou, tout au moins, de la possibilité d'échanger directement avec les agents des institutions semble indispensable, en particulier pour les situations complexes ou sortant de l'ordinaire, pour lesquelles la possibilité d'un dialogue direct avec l'institution est crucial.

Conclusion

Ce travail d'enquête aura permis d'évaluer, non pas l'ampleur de l'impact du confinement sur l'accès aux droits mais plutôt les modalités selon lesquelles la crise aura modifié, complexifié, simplifié la capacité des publics à faire valoir leurs droits. Il apparaît ainsi au terme de l'analyse que la période du confinement aura été synonyme - en particulier pour les usagers les plus précaires et démunis - d'un accès complexifié à leurs droits, notamment en raison de la dématérialisation totale des démarches administratives opérée pendant la crise. Cependant, il ne faut pas non plus sous-estimer la manière dont le confinement a pu aussi permettre de garantir un accès facilité à certains droits - en particulier en ce qui concerne les besoins physiologiques, jugés prioritaires - par le biais d'une simplification des démarches administratives et d'une focalisation des administrations sur ces situations.

S'il est difficile de se prononcer avec certitude sur les effets à long-terme de la crise sur l'accès aux droits et la précarité des individus en général, on peut néanmoins dresser quelques *scenarii* de toute évidence assez probables : en premier lieu, les effets de la précarisation économique accrue des ménages déjà précaires, et le basculement d'une partie de la population dans la précarité économique du fait du confinement se feront sentir au-delà de la seule année 2020, notamment en termes d'endettement, mais aussi potentiellement vis-à-vis de la santé mentale des individus ou encore des violences intra-familiales. Le processus de dématérialisation des démarches administratives est aussi à surveiller, la crise ayant potentiellement représentée pour certaines administrations un point de non-retour vis-à-vis de la relation entretenue avec les usagers. De manière plus générale, la distanciation progressive des institutions vis-à-vis des publics est une dynamique antérieure à la crise qui risque de s'accroître dans les années à venir, faisant peser plus encore sur le secteur associatif le travail d'accompagnement des individus dans l'accès à leurs droits.

Prolongements éventuels de ce rapport

A la lecture de ce travail, il est évident que de nombreuses questions restent en suspens, la principale étant l'ampleur et l'intensité statistique des constats observés : combien de personnes ont été privées de tel droit pendant le confinement ? Combien sont concernées par la question de la fracture numérique ? Un tel travail permettrait d'enrichir considérablement les constats qualitatifs dressés dans ce dossier.

Au-delà de cet apport statistique, on pourrait également envisager d'approfondir les questions relatives à la relation entre associations et institutions en ce qui concerne l'accès aux droits et l'accompagnement des personnes dans leurs démarches administratives : les institutions considèrent-elles qu'elles ont un devoir d'accompagner les personnes à accéder à leurs droits ? Si oui, pourquoi cette tâche repose-t-elle aujourd'hui majoritairement sur le travail bénévole du secteur associatif ? Cette question semble d'autant plus pressante qu'elle n'est pas sans rapport avec celle de la distanciation à

l'œuvre entre institutions et publics, le rôle de médiateur joué par les structures associatives ne venant que renforcer ce phénomène.

Enfin, une autre question qui découle de ce travail est celle de la pérennisation des évolutions observées pendant le confinement, qui nécessiterait un travail de suivi des institutions à plus long terme : autrement dit, il s'agirait de vérifier si les nouveaux dispositifs mis en place pendant le confinement afin de faire face à l'urgence de la situation ont perduré, et selon quelles modalités. La quasi-totalité des enquêtés ayant déclaré leur volonté de ne pas abandonner ces nouveaux fonctionnements, il serait intéressant de confronter leur discours à la réalité d'un imminent "retour à la normale".

Outils de travail : La grille d'analyse des situations

Etablie à partir de l'analyse des matériaux, **cette grille vise à mettre la lumière sur les problématiques liées à l'accès aux droits et au non-recours aux droits**, qui ont parfois pu être oubliées dans l'urgence qui a caractérisé les deux mois de confinement. Cependant, cette grille d'analyse ne sert pas uniquement à souligner les manquements de l'action publique : elle permet aussi de mettre en valeur les réussites. Enfin, cet outil ne se veut pas prisonnier du moment présent; c'est pour cela qu'il intègre aussi une dimension à long-terme, avec pour objectif d'identifier dès aujourd'hui les situations problématiques de demain du point de vue l'accès aux droits.

Elle a été créée à partir du **croisement entre deux perspectives théoriques** : une version revisitée de la pyramide de Maslow et les cinq principales causes du non-recours aux droits telles qu'identifiées par Philippe Warin :

- ❖ La **théorie des besoins de Maslow** est traditionnellement représentée sous la forme d'une pyramide : une fois que le premier besoin est satisfait, nous nous préoccupons du second, et ainsi de suite. Cependant, cette hiérarchisation rigide des besoins est largement critiquable; dans la réalité, tous ces besoins sont mélangés, tout comme les actions que nous entreprenons pour les remplir. Aussi, nous réutilisons les catégories mises à jour par Maslow – puisqu'elles demeurent des outils d'analyse pertinents – mais nous abandonnons l'idée de hiérarchisation de ces besoins, pour ne pas porter de regard normatif sur les besoins des populations. Nous faisons aussi le choix de ne conserver que les trois premières catégories, les autres s'étant révélées trop complexes à évaluer.
- ❖ **L'expression « non-recours aux droits »** désigne, dans le travail du sociologue Philippe Warin ainsi que dans les travaux de l'ODENORE²⁹, toute situation où « les ressortissants des politiques publiques n'utilisent pas les prestations ou les services auxquels ils ont droit. »

Elle témoigne de la tendance croissante des politiques publiques à être ciblées sur des populations spécifiques plutôt que l'ensemble de la population. Ce phénomène peut être expliqué de cinq manières différentes : non-connaissance, non-orientation, non-proposition, non-réception, non-demande. Dans le contexte d'un travail sur l'accès aux droits, cette grille d'analyse permet de mettre en lumière autant de potentiels freins à l'accès aux droits. Pour autant, il ne s'agit pas uniquement de souligner les manquements de l'action publique, mais aussi de mettre en valeur les réussites du point de vue de l'accès aux droits des populations ciblées; aussi, nous parlerons plutôt d'enjeux d'information, de proposition ... afin de pouvoir examiner les deux côtés de la pièce.



²⁹ <https://odenore.msh-alpes.fr/>