



HAL
open science

ALLER-VERS ET GRANDE PAUVRETE : L'EXPERIENCE DU BUREAU ITINERANT ET SOLIDAIRE (BIS) AVEC LES VOYAGEURS EN SITUATION PRECAIRE EN INDRE-ET-LOIRE

Olivier Legros

► **To cite this version:**

Olivier Legros. ALLER-VERS ET GRANDE PAUVRETE : L'EXPERIENCE DU BUREAU ITINERANT ET SOLIDAIRE (BIS) AVEC LES VOYAGEURS EN SITUATION PRECAIRE EN INDRE-ET-LOIRE. UMR CITERES, Université de Tours. 2025. hal-04918979

HAL Id: hal-04918979

<https://hal.science/hal-04918979v1>

Submitted on 29 Jan 2025

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

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

ALLER-VERS ET GRANDE PAUVRETE :
L'EXPERIENCE DU BUREAU ITINERANT ET SOLIDAIRE (BIS) AVEC LES
VOYAGEURS EN SITUATION PRECAIRE
EN INDRE-ET-LOIRE



Cliché : Béatrice Menatory, 2024

RAPPORT DE RECHERCHE-ACTION

Janvier 2025

Olivier LEGROS, UMR Citeres-EMAM, CNRS/ Université de Tours

avec la collaboration d'**Alice SANCHEZ**, Tsigane Habitat, Soliha CVL

Synthèse du rapport de recherche-action¹

Pratique ancienne dans le champ du travail social, l'aller-vers figure aujourd'hui parmi les paradigmes de l'action sociale. L'aller-vers serait-il « la solution » quand les dispositifs existants s'avèrent insuffisants ou inefficaces, en particulier pour ramener celles et ceux « qui ne demandent pas ou qui ne demandent plus leurs droits » (Avenel) vers les structures de droit commun et, plus largement, les services publics ?

Depuis septembre 2021, le Bureau itinérant et solidaire (BIS), c'est-à-dire deux travailleuses sociales ou « intervenantes sociales » sillonnent l'Ouest de l'Indre-et-Loire et les périphéries la métropole tourangelle à bord d'un camping-car aménagé. Elles vont à la rencontre de personnes en situation précaire, principalement des voyageurs - c'est-à-dire des personnes officiellement désignées il y a quelques années encore comme « gens du voyage » -, et qui stationnent en dehors des aires d'accueil prévues pour ces derniers. Une fois sur les lieux de vie, elles s'enquêtent de la situation des personnes et proposent à ces dernières un soutien, sur le plan de l'accès aux droits en particulier.

Quelques années après sa mise en services, les résultats de ce dispositif porté par Tsigane Habitat et mis en place dans le cadre du plan « France Relance » (2021-2023) sont encourageants puisque sur un total d'environ 200 personnes rencontrées en un peu plus de deux ans d'activité, alors que 135 personnes étaient en situation de non-recours au moment de la première visite, 129 ont pu ouvrir, compléter ou rétablir leurs droits, et ce dans plusieurs domaines : les prestations sociales : la couverture santé ; l'accès aux soins ; la scolarisation, l'accompagnement social et/ou socioprofessionnel ; ou encore la domiciliation. Ces chiffres montrent bien l'efficacité du projet, en tout cas sur le plan de l'accès aux droits, mais ils ne suffisent pas si l'on veut comprendre « pourquoi » et « comment » le dispositif a pu atteindre sa cible et, partant de là, identifier les obstacles à l'accès aux droits...

A cette fin, il faudrait pouvoir mener l'enquête, s'interroger notamment sur les interférences du dispositif avec le public visé bien sûr, mais aussi avec les partenaires institutionnels du projet, c'est-à-dire les structures de droit commun, les services spécialisés quand les problématiques rencontrées le nécessitent, parfois aussi les associations caritatives. D'où l'enjeu de la recherche-action engagée par Olivier Legros, enseignant-chercheur à l'université de Tours et président de Tsigane Habitat de juin 2020 à avril 2024, en collaboration avec Alice

¹ La fiche de synthèse reprend sous une forme développée un article intitulé « Grande pauvreté : leçons d'une recherche-action, qui a paru dans le numéro 403 de la *Revue Projet* (décembre 2024- 2025) (<https://www.revue-projet.com/>). Olivier Legros remercie la direction de la revue pour son autorisation.

Sanchez, éducatrice spécialisée au « pôle social » de Tsigane Habitat et intervenante dans le cadre du BIS depuis le début du projet, en septembre 2021.

La démarche opérationnelle et scientifique du BIS

Dispositif de travail social itinérant, le BIS vise trois objectifs : l'accès aux droits, le renforcement du lien social et l'amorce de processus d'insertion. Il doit son existence à la présence, signalée à maintes reprises par les travailleuses sociales de Tsigane Habitat auprès de la direction et des partenaires institutionnels, de voyageurs en situation précaire qui stationnent en dehors des aires d'accueil. Ce constat de départ a conduit les intervenantes du BIS à privilégier une approche généraliste tout en s'inscrivant dans une démarche d'aller-vers : elles vont sur les lieux de vie pour s'enquérir de la situation des personnes, leur proposer un soutien et, si celles-ci le souhaitent, les orienter vers les services publics et/ou les accompagner physiquement dans les services en question.

En mettant la focale sur la réception de l'action publique et les relations entre le BIS et les partenaires institutionnels, la recherche-action s'inscrit quant à elle dans une démarche de sciences sociales. Afin d'analyser les effets du BIS sur le public visé et les acteurs institutionnels, Olivier Legros mobilise différents matériaux : les données collectées par les intervenantes sur la situation des personnes rencontrées par rapport aux droits ; une quarantaine d'entretiens semi-directifs, individuels ou collectifs réalisés avec les professionnels de l'action sanitaire et sociale (Tsigane Habitat, structures de droit commun) au début et à la fin du projet, ou plutôt de sa phase expérimentale financée dans le cadre du plan « France Relance » ; des observations visuelles et des discussions à bâtons rompus avec les voyageurs lors des tournées avec le BIS ; et des échanges fréquents avec les intervenantes, en particulier Alice Sanchez, ainsi qu'avec la direction de Tsigane Habitat.

L'analyse des situations de non-recours et de leur évolution durant le projet a par ailleurs nécessité la construction d'une méthodologie adaptée. Inspirée par les travaux de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), cette méthodologie est fondée sur l'établissement préalable d'une typologie des droits et des services, et sur la reconstitution des « trajectoires individuelles d'accès aux droits » grâce à des points effectués chaque année par les intervenantes sur la situation des personnes par rapport aux droits. Cette méthode permet d'établir des corrélations entre les formes de non recours (l'accompagnement avec l'accès aux prestations sociales ou à la couverture santé par exemple) et aussi de repérer les conditions et les processus de l'accès aux droits dans le cadre d'un dialogue étroit avec les intervenantes, en particulier avec Alice Sanchez, lors de la phase d'analyse des données.

Le public du BIS : la grande pauvreté et la marginalité en partage

Le public du BIS est principalement composé de voyageurs en situation précaire. Le plus souvent ces derniers, qui circulent peu et ne vont jamais très loin, sont originaires de la région. Les profils individuels et les situations familiales sont variés, mais il existe des points en commun : la grande pauvreté, c'est-à-dire de très faibles revenus cumulés avec des « privations matérielles et sociales sévères » (Blasco, Picard) et l'instabilité résidentielle, les personnes rencontrées vivant le plus souvent à l'écart des territoires habités, sur des

stationnements non autorisés et, pour cette raison, qualifiés d'« illicites » par les pouvoirs publics. La marginalité socio-spatiale a bien sûr des conséquences, tant sur la vie des personnes que sur le travail social. Les voyageurs en situation précaire vivent en effet sous la menace permanente des expulsions, ce qui les oblige à déménager souvent, d'où l'instabilité. Or, l'instabilité ne facilite pas l'intégration sociale et économique. Au contraire, elle entraîne la plupart du temps une interruption des processus d'insertion ainsi que des démarches auprès des services, et l'arrêt des soins quand il y en a. La relégation dans les marges des territoires habités a également des implications symboliques. Elle contribue en effet à entretenir l'idée selon laquelle les voyageurs constitueraient « une population à part », tandis que les voyageurs, qui ont le sentiment d'être traités comme des citoyens de seconde classe par les autres habitants du territoire et par les pouvoirs locaux, assimilent la relégation à une sorte d'exclusion et donc de maltraitance.

La marginalité n'empêche toutefois pas l'existence de liens entre les voyageurs en situation précaire et les autres habitants, mais ces liens, qui sont d'ailleurs indispensables à l'activité économique des voyageurs (par ex. le travail saisonnier dans l'agriculture ou la collecte et la revente de la ferraille) restent ténus. Aussi le groupe familial élargi, la « famille », pour faire court, reste-t-elle à la fois l'unité élémentaire de la vie sociale et la principale ressource que le public du BIS peut mobiliser dans un environnement qui lui est plutôt hostile.

Face à la grande pauvreté et à la marginalité, un dispositif comme le BIS ne peut pas faire de miracle bien sûr ! Il n'en reste pas moins un outil efficace dans le cadre de la lutte contre la grande pauvreté. En effet, le BIS a, dans de nombreux cas, permis de rétablir le lien avec les personnes en situation précaire, d'ouvrir et de compléter leurs droits, d'améliorer sensiblement les conditions de vie et, quand c'était possible, d'amorcer des processus d'insertion.

L'aller-vers un levier efficace contre la grande pauvreté

Première étape du processus graduel qu'est la lutte contre le non-recours, la visite sur les lieux de vie permet d'établir ou de reprendre le contact et de commencer le travail relationnel. L'écoute, l'empathie et le non-jugement sont des qualités primordiales à ce stade, ainsi que les « activités de dépannage » (Ion, Tricart), notamment sur le plan de l'accès aux droits, qui, parce qu'elles viennent régler un problème urgent, permettent d'instaurer des relations de confiance et de réciprocité, comme le montrent les manifestations très nombreuses de reconnaissance et d'affection à l'endroit des intervenantes du BIS. Une fois le lien établi, les travailleuses sociales peuvent proposer à leurs interlocuteurs de les accompagner physiquement dans les services publics. Ces accompagnements facilitent la restauration du lien, car ils permettent de diminuer la méfiance réciproque entre les ayants-droits et les acteurs institutionnels. Quand il est restauré, le lien doit encore s'avérer suffisamment solide pour durer dans le temps, d'où l'importance de maintenir une activité de veille sur les lieux de vie.

Véritables passerelles entre les mondes de la marginalité et celui des institutions, les dispositifs comme le BIS apparaissent ainsi comme des partenaires privilégiés des structures de droit commun. De fait, les intervenantes du BIS ont été sollicitées à maintes reprises, dans

le cadre d'informations préoccupantes par exemple, ou pour accompagner des agents du Département et d'autres structures d'action sociale visiter des voyageurs en stationnement « illicite ». Le BIS a donc rendu des services de premier plan aux acteurs du droit commun, à tel point d'ailleurs que l'aller-vers peut sembler un complément indispensable au droit commun.

En effet, à chaque lieu d'intervention correspond une forme relationnelle : sur les lieux de vie, la relation s'engage facilement, car le fait de « jouer à domicile » comme l'explique un agent du Département, permet aux personnes en situation précaire d'atténuer l'asymétrie qui marque au contraire la relation d'aide dans la situation de face à face, laquelle est plutôt la règle dans les bureaux. Quant aux accompagnements physiques dans les bureaux ou dans les permanences délocalisées dans les services de proximité (mairies rurales, centres sociaux, CCAS), ils aident les personnes accompagnées à se familiariser avec l'environnement institutionnel. A chaque lieu d'intervention semblent ainsi correspondre des activités différentes : les « activités de dépannage » (Ion, Tricart) et la prise de connaissance sur les lieux de vie ; les actes administratifs et autres démarches formelles dans les services, sans oublier ce qu'on peut appeler l'« apprivoisement réciproque » entre ayants droits et futurs référents lors des accompagnements physiques et des permanences délocalisées. En dernier ressort, cette alchimie particulière permet, mais pas toujours, de dépasser les sentiments de méfiance et de crainte, qui sont des causes possibles de non-recours (Warin).

Les conditions de réussite de l'aller-vers

Afin que l'aller-vers atteigne sa cible, plusieurs conditions doivent être réunies cependant. D'abord, le public visé doit adhérer à la démarche. Quelques années ont suffi pour que le BIS soit approprié, comme le montrent les très nombreuses demandes adressées aux intervenantes. Un dispositif comme le BIS a par ailleurs besoin d'une « base arrière » (Le Goaziou). Cette base est constituée par les structures de droit commun, dans le cadre de l'ouverture et le rétablissement des droits, d'une part ; et les services spécialisés qui sont, eux, mobilisés au gré des problématiques identifiées, d'autre part. Or, ces partenaires ont, comme le public, besoin d'être convaincus de la validité du projet pour se mobiliser.

Les intervenantes sociales doivent aussi pouvoir s'adapter en permanence aux « réalités du terrain », qui sont toujours fluctuantes. Cela implique de la souplesse et donc de l'autonomie dans le travail quotidien. L'expérience du BIS montre d'ailleurs l'intérêt de dispositifs modulables : lors des maraudes et des premières prises de contact, le travail en binôme s'impose, ne serait-ce que pour des raisons de sécurité mais pas lors des accompagnements physiques par exemple ; dans d'autres situations encore, le binôme travailleur social-infirmier est sans doute la formule la plus pertinente compte tenu de la complémentarité des métiers et des approches.

En plus de la souplesse et de l'autonomie, les travailleuses sociales ont besoin de temps. De fait, le retour vers le droit commun ne se fait pas du jour au lendemain comme on sait. De plus, si certaines personnes peuvent être facilement orientées vers les structures de droit commun parce qu'elles ont, elles-mêmes ou dans leur entourage, les compétences requises pour faire les démarches une fois le lien rétabli, d'autres ont besoin d'un accompagnement

dans la durée, à cause de de parcours de vie chaotiques et/ou de compétences insuffisantes. Or, ce sont ces personnes très vulnérables qui se trouveront à nouveau livrées à elles-mêmes, si jamais le BIS n'est plus en service.

La réussite de l'aller-vers dépend *in fine* de la qualité du portage institutionnel et politique. En interne d'abord, car, plus qu'aux professionnels de terrain, c'est aux cadres des organisations en charge des dispositifs d'aller-vers que revient la mission de construire les accords de coopération institutionnelle qui permettent aux intervenantes de travailler avec leurs homologues dans les structures de droit commun. Il faut aussi « ouvrir les territoires » et pour cela avoir l'accord des élus locaux. Les mieux placés pour remplir cette mission sont les porteurs de projet, c'est-à-dire Tsigane Habitat bien sûr, mais aussi les représentants de l'Etat, du Département, de la Caisse d'allocations familiales et des intercommunalités, qui sont réunis au sein du Comité de pilotage (COFIL). Ce portage politique est une mission d'autant plus délicate – et donc stratégique – que les voyageurs en situation précaire sont très souvent assimilés à une population « à problèmes », comme on l'a vu. Et c'est encore aux membres du COFIL qu'il incombe, ainsi qu'au porteur principal de projet, Tsigane Habitat en l'occurrence, de chercher les financements. Si le BIS a pu être maintenu et même étendu à d'autres secteurs du Département après la fin du programme France Relance, c'est bien grâce aux membres du COFIL qui ont su convaincre leurs organisations respectives, en particulier l'Etat, de poursuivre l'action, au moins jusqu'à la fin 2025.

L'avenir de l'aller-vers : questions en suspens

Au terme de l'expérimentation du BIS, qui est aussi celui de la recherche-action, bien des questions restent en suspens. D'abord, si le ciblage des voyageurs en situation précaire a permis d'intégrer ces derniers aux publics de l'action sociale, ne risque-t-on pas, en maintenant des dispositifs spécifiques dans la durée, de conforter l'idée selon laquelle ces derniers sont une population à part nécessitant un traitement à part ? Ne pourrait-on pas, à court ou à moyen terme, envisager une action élargie de lutte contre la grande pauvreté dans les zones périurbaines et rurales où l'existence de besoins est avérée mais les moyens insuffisants ? Une action qui intégrerait l'ensemble des personnes en situation précaire cette fois-ci et qui associerait l'aller-vers avec les autres formes d'action sociale (accompagnements individuels, animation socio-culturelle) et la médiation en santé ?

Ensuite, l'heure est, en Indre-et-Loire comme ailleurs, à la multiplication des dispositifs d'aller-vers. Sans doute peut-on se réjouir de cette évolution mais celle-ci peut rapidement poser des problèmes de coordination et de répartition des missions. Faudra-t-il se contenter de réunions inter-dispositifs ou construire des dispositifs de coordination *ad hoc* ? Mais ne risque-t-on pas alors de perdre la souplesse et l'autonomie, deux qualités indispensables à l'aller-vers ?

Enfin, l'aller-vers a besoin d'une base arrière. Or, la tendance actuelle est plutôt à la remise en cause de l'Etat social : l'aller-vers ne risque-t-il, dans ces conditions, de se transformer en service social minimum pour les plus pauvres, tandis que les autres bénéficiaires devront se contenter de services dématérialisés ou plutôt déshumanisés ?

Sommaire

Synthèse du rapport de recherche-action.....	3
Table des figures et tableaux	11
Introduction générale : La promesse de l’aller-vers.....	13
Première partie – La démarche du BIS : principes opérationnels, théories et méthodes de la recherche-action	19
I – Le BIS à pied d’œuvre : principes opérationnels et stratégie globale	19
II – Une recherche-action ancrée dans les sciences sociales	21
III – Etudier l’évolution des situations de non-recours : propositions méthodologiques	23
Deuxième partie – Le public du BIS : caractéristiques et inscription territoriale	27
I – La diversité des profils individuels et des situations familiales.....	27
II – La grande pauvreté et l’expérience de la relégation en partage	28
III – Les voyageurs et les autres habitants du territoire.....	31
1 - Des formes effectives d’intégration économique	31
2 - La marginalité actualisée par le processus d’« insertion-exclusion » (Kleinman, 2019).....	32
3 – La famille avant tout !.....	33
IV – Le non-recours : diversité des formes, pluralité des causes possibles	34
1 - Les situations de non-recours au moment du démarrage du projet (fin 2021).....	34
2 – La pluralité des causes possibles du non-recours	35
Troisième partie – Le BIS : un outil efficace pour lutter contre le non-recours et la grande pauvreté	41
I – Le BIS et l’accès aux droits.....	42
1 - Le BIS a-t-il permis aux personnes sans ressources d’ouvrir ou de compléter leurs droits et d’améliorer leurs conditions de vie ?	42
2 - L’existence d’un accompagnement social ou socio-professionnel en dehors du BIS constitue-t-elle une garantie suffisante pour accéder à l’ensemble des droits?	45
3 - Quel est l’impact de la normalisation de l’habitat sur le plan de l’accès aux droits ?	48
4 – L’accès aux droits est-il garanti une fois le lien avec les structures de droit commun rétabli par le BIS ?.....	50
II – Le BIS : un dispositif approprié par les usagers	51
1 – Interactions.....	51
2 – Usages.....	52

Quatrième partie – Coopérations institutionnelles : le BIS et ses partenaires	57
I – « Qui connaît le BIS ? » : la circulation de l’information et ses difficultés	57
II – La coopération au quotidien	59
1 - La construction de réseaux d’action publique en direction des voyageurs en situation précaire.....	59
2 - L’aller-vers et le droit commun : concurrence et surtout complémentarité	61
III – Quand le BIS fait (un peu) « bouger les lignes » : les effets de structuration dans la durée	65
1 – L’ouverture de nouveaux espaces de débat à propos des voyageurs.....	65
2 - Le BIS et la (difficile) diffusion de l’aller-vers dans les structures de droit commun	66
3 - Le déploiement de l’aller-vers en Indre-et-Loire et ses processus	67
Cinquième partie – Aller-vers et lutte contre la grande pauvreté : perspectives d’avenir en Indre-et-Loire	71
1 - Piloter l’aller-vers : les leçons de l’expérience du BIS	71
1.1 - Les impératifs de l’aller-vers sur le plan de la gouvernance	71
1.2 – Les missions et les responsabilités des acteurs de l’aller-vers	72
1.3 - Planifier les interventions des différents dispositifs dans le temps et dans l’espace	74
1.4 - Questions en suspens.....	75
II – Elargir l’action à d’autres publics en situation précaire	76
III - L’aller-vers ne fait pas de miracle sans « base arrière » (Le Goaziou, 2022) !	80
Conclusion générale : les enseignements de la recherche-action.....	83
I - Le contexte de l’intervention : marginalité socio-spatiale et menace d’expulsion	83
II - Le BIS : un levier efficace pour lutter contre le non-recours et réduire la grande pauvreté	84
III - L’aller- vers, complément indispensable au droit commun.....	84
IV - Questions en suspens	86
Bibliographie.....	89
Annexe 1 : Enquête sur le premier maillon de l’accès aux droits (novembre 2021, février 2022)...	93
Annexe 2 : Tableau des trajectoires d’accès aux droits (extraits)	101

Table des figures et tableaux

Fig. 1	Les secteurs d'intervention du BIS	p. 14
Fig. 2	Le stationnement de la « Tour Eiffel »	p. 30
Fig. 3	Le <i>flyer</i> du BIS (recto)	p. 58
Fig. 4	Les réseaux d'action construits par le BIS	p. 60
Fig. 5	La gouvernance de l'aller-vers : réflexions à propos des dispositifs portés par Tsigane Habitat (schéma récapitulatif)	p. 73
Fig. 6	La dynamique de progression de la lutte contre le non-recours	p. 74
Fig. 7	Le taux de pauvreté en région Centre-Val de Loire au milieu des années 2010 (Bonifay, 2015)	p. 78
Fig. 8	L'aller-vers articulé au droit commun : schéma de synthèse	p. 86
Tab.	Le public du BIS : accès aux droits et non-recours au dernier trimestre 2021	p. 34

Introduction générale : La promesse de l'aller-vers

Depuis les premières maraudes du Samusocial à la fin des années 1980, **le succès de l'aller-vers** ne s'est pas démenti. Il n'est pas rare, en effet, de croiser, en ville le plus souvent, mais aussi parfois dans des campagnes isolées, des dispositifs itinérants proposant des biens de première nécessité et/ou des services aux personnes en situation précaire. Alors que la grande pauvreté, combinaison, selon l'INSEE, de très faibles revenus (moins de 50 % du revenu médian) et de « privations matérielles et sociales sévères » (Blasco, Picard, 2021), ne cesse de progresser si l'on en croit, entre autres statistiques récentes, l'augmentation sans précédent du recours à l'aide alimentaire (L'observatoire des Restos, 2023, p. 3) ou encore les chiffres du non-recours², **l'aller-vers**, qui est pourtant une pratique ancienne dans le travail social (Baillergeau, Grymonprez, 2020), **est même souvent vu et mis en avant par les acteurs institutionnels comme « la solution »**, en particulier quand les dispositifs existants s'avèrent insuffisants ou inefficace en particulier **pour ramener les personnes qui « ne demandent pas ou ne demandent plus leurs droits » (Avenel, 2021) vers les structures de droit commun et, plus largement, les services publics.**

Dans quelle mesure et à quelle(s) condition(s) l'aller-vers peut-il alors tenir sa promesse ? **L'aller-vers est-il vraiment en capacité d'apporter des réponses concrètes à des situations relevant par certains aspects de l'urgence sociale, tout en rétablissant le lien entre les personnes et les institutions publiques ?** Quelles leçons pouvons-nous, enfin, tirer des dispositifs d'aller-vers qui se sont multipliés ces dernières années dans un contexte marqué à la fois par la pandémie du COVID-19 et par les progrès du non-recours ?

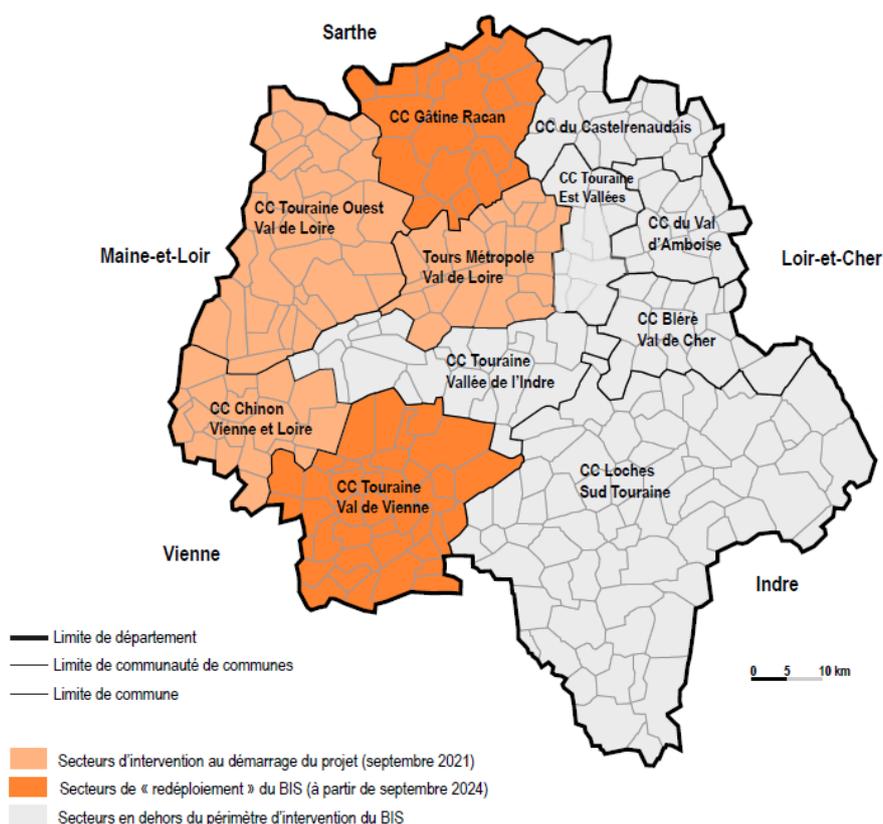
Depuis le mois de septembre 2021, **le Bureau itinérant et solidaire (BIS), un dispositif monté par Tsigane Habitat**, établissement de SOLIHA Centre Val de Loire³, et financé par l'Etat dans

² Le non-recours, écrit Philippe Warin, est un phénomène qui concerne « toute personne qui ne reçoit pas – quelle qu'en soit la raison – une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre » (Warin, 2016, p. 34). Selon les experts de la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistique « un quart des foyers éligibles ne recourt pas au RSA en moyenne chaque trimestre et un cinquième de façon durable » (Hanafi *et al.*, 2022)

³ SOLIHA – Solidaires pour l'habitat – est le premier acteur associatif de l'habitat privé à vocation sociale. Ses domaines d'intervention sont la réhabilitation accompagnée, la conduite de projets de territoires, la maîtrise d'ouvrage d'insertion, la gestion locative sociale et l'accompagnement social (<https://soliha.fr/>). Soliha Centre-

le cadre du programme France-Relance (2021-2023), **sillonne les périphéries de l'agglomération tourangelle et l'Ouest tourangeau** (fig.1) afin de rencontrer des **voyageurs**, c'est-à-dire des personnes officiellement désignées il y a quelques années encore comme des « gens du voyage »⁴, qui se trouvent **en situation précaire** et stationnent en dehors des aires d'accueil prévues pour les gens du voyage. Ce dispositif de travail social itinérant est des plus simples : il s'agit d'un camping-car aménagé avec, à son bord, deux travailleuses sociales, qui se définissent le plus souvent comme des « intervenantes sociales »⁵. **Alice Sanchez** est éducatrice spécialisée ; elle travaille depuis plusieurs années avec les voyageurs, d'abord dans le cadre de l'association Voyageurs 37, puis, depuis la fermeture de cette structure en 2018, au sein du pôle social de Tsigane Habitat. Alice Sanchez a successivement travaillé avec **Pauline Bony**, assistante sociale de formation, de septembre 2021 jusqu'en mars 2023, avec **Chloé Penha**, éducatrice spécialisée, jusqu'en février 2024. **Béatrice Menatory**, qui a, elle aussi, une formation **d'éducatrice spécialisée, remplace Chloé Penha depuis mars 2024.**

Fig. 1 : les secteurs d'intervention du BIS



Val de Loire, qui compte parmi les organisations de ce mouvement social, regroupe plusieurs établissements dans Tsigane-Habitat (<https://www.soliha-centre-val-de-loire.fr>).

⁴ J'ai retenu dans ce texte le terme de « voyageur » car il est souvent utilisé par les personnes concernées pour se présenter à leurs interlocuteurs. Les voyageurs rencontrés utilisent parfois aussi les termes de « gitan » ou de « manouche ».

⁵ « Intervenante sociale, intervention sociale : les mots ne sont pas tout à fait innocents. Ils viennent à point signaler que les choses ne peuvent plus tout à fait être saisies comme avant et qu'il faut inventer de nouveaux termes pour traiter une réalité rebelle aux analyses comme aux techniques traditionnellement en usage », écrit Jacques Ion (cité par Isabelle Astier et Areki Medini, 2019, p. 77).

En moins de deux ans et demi d'exercice (sept. 2021-déc.2023), ce dispositif a touché environ 200 adultes – 197 personnes pour être précis, sans compter les proches, à commencer par les enfants bien sûr (151 enfants de moins de 16 ans). **Grâce au BIS, sur 135 personnes qui étaient en situation de non-recours au moment de la première rencontre, 129 ont vu leurs droits ouverts, complétés ou rétablis** (Tsigane Habitat, 2024) dans des domaines aussi variés que les prestations sociales, la sécurité sociale, les soins, l'instruction ou encore l'accompagnement et la domiciliation. Parmi ces personnes, sept n'avaient aucune ressource pour vivre. **Le BIS a aussi permis de faire émerger de nouvelles demandes** dans la durée, au sein de ces publics qui, pour une raison ou pour une autre, sont peu ou pas connus des structures de « droit commun », terme qui désigne généralement les dispositifs de l'aide sociale départementalisée (Cefai, Gardella, 2011). Dans plusieurs cas, **des processus d'insertion ont aussi été amorcés** grâce, par exemple, aux Missions locales en ce qui concerne les jeunes adultes, tandis qu'un **travail photographique** en collaboration avec un professionnel (Dorian Sacher) a servi à impulser une dynamique collective tout en permettant, grâce **au montage d'une exposition intitulée « Itinérances »**, de sensibiliser des élèves et des habitants d'Indre-et-Loire au sujet des conditions de vie des voyageurs en situation précaire. Enfin, le BIS a rempli, à titre exceptionnel car cela ne rentrait pas dans ses attributions premières, une **mission de médiation auprès de plusieurs groupes de personnes en stationnement** sur le territoire de la Communauté de communes Touraine Val-de-Loire (CCTOVAL), non pas en les incitant à partir, comme c'est souvent le cas lors des interventions sur les stationnements non autorisés et pour cette raison qualifiés par les acteurs publics d'« illicites », mais **en s'enquérant de leur situation et de leurs besoins**. Ce qui, on en conviendra, est une manière bien différente d'entrer en relation avec des personnes en situation précaire.

Ces quelques chiffres et ces remarques d'ordre général pourraient évidemment suffire à convaincre de l'utilité sinon de l'efficacité de l'aller-vers comme mode d'intervention sociale – ils ont d'ailleurs incité les acteurs institutionnels à maintenir et même à déployer le BIS sur de nouveaux territoires d'Indre-et-Loire au moins jusqu'à la fin 2025 (fig. 1). Ils n'en restent pas moins insuffisants de notre point de vue si l'on veut comprendre **pourquoi et comment un dispositif comme le BIS a constitué un levier pertinent pour lutter contre la grande pauvreté**. Ils ne permettent pas non plus d'en connaître les limites et les points à améliorer. En outre, un bilan chiffré ne fournit aucun éclairage sur les rapports entre les dispositifs d'aller-vers, qui, comme le BIS, sont souvent pilotés et animés par des acteurs associatifs, et les services d'aides, pas plus que sur les possibles effets de structuration que peuvent avoir ces dispositifs sur la lutte contre la pauvreté. Or, **en coopérant avec différents partenaires institutionnels** au sein de ses territoires d'intervention, et en braquant les projecteurs sur un public peu ou pas pris en compte par les structures de droit commun aujourd'hui, **le BIS a peut-être contribué à « faire bouger les lignes »**, comme on dit familièrement, au sujet des voyageurs en situation précaire, bien sûr, mais aussi, pourquoi pas, à propos de l'aller-vers.

Dans ce rapport, je tente donc, principalement dans une visée opérationnelle, d'explicitier les effets du BIS sur les publics visés et sur les partenaires tout en m'efforçant de préciser au préalable les caractéristiques de la démarche du BIS et celles du contexte d'action, notamment en ce qui concerne le public visé. Ce travail vise en particulier à **identifier les conditions à réunir pour que l'aller-vers (à commencer par l'action du BIS) constitue un levier**

effectif de la lutte contre la grande pauvreté, cela en examinant aussi précisément que possible **les interactions entre le BIS et ses interlocuteurs**, qu'il s'agisse de voyageurs en situation précaire ou des partenaires institutionnels.

Ce rapport, qui clôt la recherche-action engagée dans le cadre du Plan France Relance et de son « Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté ⁶», s'inscrit dans la continuité de recherches précédentes sur l'articulation des politiques de lutte contre la pauvreté avec les dynamiques sociales (Legros, 2019 ; Legros *et al.*, 2024). Il me faut souligner le fait que je ne suis pas extérieur au projet : président de l'établissement Tsigane Habitat de septembre 2020 à mars 2024, j'ai participé activement à la rédaction de la réponse à l'appel à projet France Relance. Une telle implication n'est toutefois pas incompatible avec l'objectivité requise pour évaluer ou porter un regard critique, pour peu que le chercheur fournisse un effort de distanciation dans le respect de la démarche scientifique.

Le travail d'enquête et d'analyse⁷ a été réalisé en collaboration étroite avec Alice Sanchez qui, pendant trois ans, a rencontré, orienté et accompagné des personnes en situation précaire dans le cadre du BIS. Ce faisant, Alice Sanchez a collecté une grande partie des données qui ont servi de base à ce rapport. Mais son rôle ne s'est pas limité là en ce qui concerne la recherche-action. En effet, Alice Sanchez a aussi participé à l'analyse des données, mobilisant à l'occasion sa connaissance approfondie des personnes et de leurs contextes de vie, ainsi que celle des institutions de l'action sociale et médico-sociale.

Le rapport est organisée en cinq parties : la première partie est dédiée à la **démarche du BIS** (principes opérationnels et aspects théoriques et méthodologiques de la recherche-action) ; la deuxième est une présentation synthétique du **public du BIS**, de ses caractéristiques et de son inscription au sein des territoires locaux ; les deux parties suivantes sont, quant à elles, consacrées à l'analyse des **effets de l'intervention du BIS**, sur le public visé (partie 3), d'une part, sur les réseaux locaux de lutte contre la pauvreté (partie 4), d'autre part. Enfin, dans la cinquième et dernière partie, je propose **quelques pistes de réflexion** (et aussi d'action !) à partir de l'expérience du BIS **pour piloter les dispositifs d'aller-vers et lutter contre la grande pauvreté** dans les zones rurales et périurbaines **dans les années à venir**.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, je tiens à remercier l'ensemble des personnes avec qui j'ai pu échanger dans les services où j'ai enquêtés, ainsi que sur les stationnements illicites où je me suis rendu, le plus souvent avec le BIS. J'ai évidemment une dette particulière envers les travailleuses sociales qui animent ce dispositif, en particulier envers **Alice Sanchez** qui a accepté de « jouer le jeu » de la recherche-action en me consacrant du temps et en dialoguant avec moi. Je remercie aussi **Romain Crochet**, directeur de Tsigane Habitat, pour sa confiance et nos échanges réguliers, sans oublier les travailleuses sociales du pôle social de Tsigane Habitat. Enfin, je tiens à remercier **José Brun**, chargé de mission « Politique de l'habitat des Citoyens Français Itinérants » à la Direction départementale de l'emploi, du travail et des

⁶ <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/mesures/plan-soutien-associations-lutte-contre-pauvrete>

⁷ EN principe, un enseignant-chercheur consacre la moitié de son temps à l'enseignement et l'autre à la recherche. Dès la rédaction de la réponse à l'appel à projets France Relance, il a été convenu avec la direction de l'UMR CITERES, qu'O. Legros consacrerait entre 30 et 40% de son temps de travail au volet « recherche-action » du BIS.

solidarités d'Indre-et-Loire (DDETS) et **Bruno Kalis**, chargé de mission « Accompagnement des bénéficiaires du RSA » à la Direction de l'insertion, de l'habitat et du logement, du Département d'Indre-et-Loire, pour leur lecture attentive d'une première version de ce travail et pour leurs retours. J'assume bien entendu l'entière responsabilité des positions exprimées dans ce rapport et des erreurs qui pourraient subsister malgré leur vigilance.

Première partie – La démarche du BIS : principes opérationnels, théories et méthodes de la recherche-action

Comme nombre de travaux s'inscrivant dans une démarche de recherche-action, le BIS et son volet « recherche-action » visent moins à produire de nouvelles connaissances ou à expliciter les réalités observées qu'à les transformer. **La priorité va donc à l'action**, même s'il s'agit aussi, ne serait-ce que pour les améliorer, d'examiner les articulations entre le dispositif, son public et ses partenaires institutionnels. Dans cette partie, je décrirai donc les principes qui ont présidé à la conception et à la mise en œuvre du BIS, puis je présenterai rapidement les aspects théoriques et méthodologiques de la recherche-action. Je ferai pour terminer un point sur l'examen de l'évolution des situations de non-recours en présentant quelques propositions méthodologiques.

I – Le BIS à pied d'œuvre : principes opérationnels et stratégie globale

Si un projet est issu de l'expérience de terrain, c'est bien le BIS ! De fait, **ce dispositif trouve son origine dans un constat récurrent des travailleuses sociales** de Tsigane Habitat pendant leurs interventions sur les aires d'accueil : **la présence de voyageurs en situation de grande pauvreté vivant en dehors des aires** et qui les sollicitent volontiers au sujet des droits et/ou pour avoir des soutiens ponctuels. Les travailleuses sociales ont alerté à de nombreuses reprises la direction et la présidence de Tsigane Habitat, ainsi que les partenaires institutionnels de cette situation qu'elles jugeaient alarmante mais sans vraiment être en mesure de savoir combien de personnes précisément vivaient dans la grande pauvreté. Et c'est sur la base de ces informations qu'a été rédigée la réponse à l'appel à projets « France Relance » en décembre 2020, puis que le BIS a été mis sur pied (Tsigane Habitat, 2024, p. 1).

Au démarrage du projet, ce sont encore les travailleuses sociales qui ont défini les principes opérationnels. Sans doute se sont-elles inspirées de la « polyvalence de secteur »⁸ en

⁸ La circulaire du 26 mars 1965 donne la définition suivante de la « polyvalence » : « la polyvalence tend en effet à mettre à disposition des usagers des assistantes capables d'avoir une vue d'ensemble de leurs problèmes sanitaires, sociaux, économiques, psychologiques et de les aider à mettre en œuvre les moyens d'y porter remède avec le concours, le cas échéant, de services spécialisés pour des situations particulières ». La dimension

privilégiant une **approche généraliste** mais cette posture s'imposait aussi vu l'absence d'information sur les besoins et les attentes possibles des personnes qu'elles allaient visiter sur les stationnements « hors aire ». En outre, ce sont elles qui ont pris l'initiative d'aller rencontrer ces personnes, lesquelles n'étaient pas d'emblée dans une position de demandeurs. Tout en adoptant une approche généraliste qui rappelle celle des AS de secteur (ASS), les intervenantes du BIS se sont aussi inscrites dans une **démarche d'aller-vers**, dont elles retiennent quelques éléments de définition proposés par le travailleur social Didier Dubasque sur son site internet⁹ :

C'est une action, un déplacement qui conduit à se mettre en lien sans s'imposer. Il faut pouvoir se mettre à la portée de la personne en l'écouter. Pour réussir la rencontre, il faut être vigilant sur le « démarrage » de la relation. Cela demande une forme d'engagement qui nécessite de s'adapter, d'être disponible et bienveillant. Il faut pour aller vers accepter l'incertitude qui provoque de l'insécurité et met dans une zone d'inconfort (Tsigane Habitat, 2024, p. 1).

D'une certaine manière, **les intervenantes du BIS rappellent aussi les éducateurs de rue**, dont les caractéristiques sont, je trouve, plutôt bien décrites par la sociologue Véronique Le Goaziou dans sa recherche sur la lutte contre la grande pauvreté dans la région de Marseille :

Les éducateurs de rue agissent dans tous les domaines, ce qui fait d'eux des généralistes de l'accompagnement, dotés d'un grand sens pratique et d'un art consommé du bricolage. Leur "être avec" (la relation éducative) est souvent un "faire multiple", par lequel ils tentent de conduire ou de ramener des jeunes et des familles, plus ou moins éloignés des normes, vers l'insertion et l'autonomie. Ils n'en attendent pas de contreparties immédiates dans la mesure où, à leurs yeux, leur action a une visée compensatoire de rétablissement d'un équilibre rompu au détriment de leurs publics. Opiniâtres, ils ne se laissent guère arrêter par les obstacles qui se présentent sur des parcours tortueux et pas toujours couronnés de succès, car ils s'inscrivent dans un temps long que rien ne vient borner, sinon la limite d'âge de leurs publics. En pratique, leur travail besogneux fondé sur la relation procède par petites touches fugaces et souvent peu visibles, ponctuées de mini-victoires et de petites satisfactions – ou l'inverse – et sans garantie d'atteindre leur objectif [...] » (Le Goaziou, 2022, pp. 15 et 16).

Les intervenantes du BIS ont eu le champ libre pour définir les modes d'intervention qui leur semblaient les plus adéquats au vu des « réalités du terrain ». Elles ont, à cette fin, mobilisé des éléments de leur culture professionnelle et aussi leur expérience auprès des personnes en situation précaire, dont des voyageurs en ce qui concerne Alice Sanchez. Cette grande autonomie s'explique en partie par le caractère expérimental du projet BIS, n'empêche pas l'existence d'une **stratégie d'ensemble**. Celle-ci se décline en particulier dans les objectifs fixés au BIS.

Ainsi, **l'objectif 1 « accès aux droits »** exprime avant tout le choix de donner aux travailleuses sociales des moyens d'agir rapidement et concrètement – donc, en ouvrant des droits ou en réalisant ce que les sociologues Jacques Ion et Jean-Paul Tricart appellent des « **activités de**

spatiale, autrement dit, le « secteur », est mentionnée dans un rapport de l'Union nationale des centres d'études et d'actions sociales (UNCEAS) pour le compte de la Caisse nationale des affaires familiales (CNAF) : « La polyvalence de secteur est une forme de travail social qui, sur un secteur géographique donné, réunit des professionnels aux compétences spécifiques pour répondre à la fois aux besoins et demandes d'une population dans sa totalité et aux exigences d'une politique définie d'action sociale. Le tout pour promouvoir l'autonomie des personnes. » (GRHSS, 2019)

⁹ <https://dubasque.org>

dépannage¹⁰ » (Ion, Tricart, 1998, p. 57) - et, ce faisant, de se créer ou de développer le **capital de légitimité** indispensable pour amorcer la construction de relations de confiance avec les personnes en question. Mais le travail relationnel demande aussi de **pouvoir consacrer du temps aux personnes accompagnées**. Or, celui dont dispose les travailleurs sociaux est de plus en plus limité (Boul, 2023), d'où **l'objectif 2**, intitulé « **renforcer le lien social** », qui permet de **faire valider par les financeurs du projet la construction des relations de confiance comme un objectif**, certes difficile sinon impossible à quantifier et donc à évaluer (*Ibid.*), mais qui n'en reste pas moins d'une importance capitale dans le travail social. **L'objectif 3**, « **amorcer des processus d'insertion durable** » peut, quant à lui, sembler bien vague. Qu'entendre en effet par « insertion » que cela soit sur le plan social ou sur le plan économique, quand on sait que les personnes visées, une partie d'entre elles en tout cas, ont des relations et des activités même si celles-ci, parce qu'elles sont mal rémunérées et/ou irrégulières nécessitent un revenu d'appoint, le RSA en l'occurrence ? Et que penser des possibilités effectives d'insertion sur le marché de l'emploi lorsque que les seules perspectives réalistes d'embauche pour des personnes peu ou pas qualifiées, en particulier dans le monde rural, se limitent, pour l'essentiel, à des emplois pénibles et mal payés (Roche, 2016 ; Reversé, 2021) ? C'est pourquoi nous avons évité de fixer des objectifs à atteindre en matière d'insertion sociale et économique. Nous avons préféré adopter une posture attentive aux personnes, à leurs pratiques et à leurs aspirations pour amorcer, quand cela était possible, des dynamiques de projet et/ou en réalisant des actions collectives, lesquelles constituent, à côté des « activités de dépannage », un autre domaine somme toute assez classique du travail social (Ion, Tricart, 1998).

II – Une recherche-action ancrée dans les sciences sociales

Le volet « recherche-action » du BIS vise principalement à expliciter les interactions entre le BIS, les voyageurs en situation précaire qui constituent le « public » du BIS, et les partenaires institutionnels. Certes, je suis géographe, mais ce sont surtout **les concepts de la sociologie politique**, en particulier ceux de la **sociologie de l'action publique** (Lascombes, Le Galès, 2007) que j'utilise pour examiner ces interactions.

La première idée que je retiens de la sociologie de l'action publique est que l'action publique se limite pas à l'application unilatérale de mesures ou de politiques décidées par les acteurs publics. Du fait des interactions permanentes entre les politiques et le public visé, **l'action publique doit plutôt être appréhendée comme un processus continu de « coproduction » des acteurs institutionnels et des destinataires** (*Ibid.*). Dans cette perspective, le chercheur qui s'intéresse à l'action publique peut travailler sur la construction des politiques publiques, mais, en ce qui me concerne, c'est plutôt la **réception des politiques publiques** qui a retenu mon attention, puisque mon objectif principal était d'étudier les effets du BIS sur le public visé et sur les partenaires institutionnels. Suivant cette idée, c'est l'ensemble des formes de réception que j'ai cherché à identifier. Ces formes sont d'ailleurs d'une grande variété. Elles

¹⁰ Les deux sociologues regroupent dans cette catégorie « l'ensemble des démarches de toutes sortes effectuées pour la clientèle en direction des institutions : déblocage d'allocations de secours, recherche d'hébergement temporaire, règlement à l'amiable de conflits, constitution de dossiers, coups de fil à la DASS, à l'office d'HLM, à la Sécurité sociale » (Ion, Tricart, 1998, p. 57).

vont de la résistance, si jamais les politiques vont à l'encontre des intérêts du public visé, à l'appropriation voire au détournement comme le montre bien la politique des aires d'accueil. En effet, ces équipements servent parfois, si ce n'est souvent, moins au stationnement temporaire (moins de trois mois) comme prévu par le législateur, que de points d'ancrage ou de fixation pour certains groupes familiaux qui stationnent sur les aires pratiquement en permanence.

Les destinataires des politiques publiques ne peuvent donc pas être considérés comme de simples réceptacles des politiques publiques puisqu'ils arrivent, bon an mal an, à transformer ces dernières par l'usage qu'ils en font ou à les annuler par les résistances qu'ils leur opposent éventuellement. Mais l'hypothèse vaut-elle pour des personnes faiblement dotées et vivant dans des conditions précaires qui plus est ? Les recherches confirment plutôt l'hypothèse, les personnes en situation précaire mobilisant volontiers l'« art du faible » qu'est la « ruse » ou la « tactique », selon les termes de l'historien et philosophe Michel de Certeau (1980), pour faire valoir leurs intérêts. Suivant cette idée, c'est **l'ensemble des compétences pratiques, langagières et relationnelles** que les personnes en question mobilisent **dans leurs relations avec les acteurs « dominants »** - acteurs publics, bénévoles et professionnels – qu'il s'agit d'identifier pour expliciter les interactions entre un dispositif comme le BIS et ses interlocuteurs.

En outre, l'étude des interactions ne doit pas faire l'impasse sur le contexte de l'intervention social, car celui-ci peut s'avérer déterminant. En géographe, je pense aux contextes géographiques, en particulier aux niveaux de service public qui varient selon les territoires considérés, ou encore à l'isolement dans lequel vivent éventuellement les personnes rencontrées par le BIS. Le contexte, c'est aussi l'ensemble des politiques qui, en dehors de l'intervention du BIS et, plus largement de l'action sociale, ont des effets souvent déterminants. En ce qui concerne les voyageurs, je pense évidemment à **la menace d'expulsion** qui, du fait des stationnements « illicites », constitue dans presque toutes les situations rencontrées, **la toile de fond, à la fois de la vie quotidienne des voyageurs en situation précaire et du travail social avec eux.** Le contexte c'est aussi l'environnement social des destinataires de politiques publiques. Il arrive que le BIS agit auprès de personnes isolées mais, dans la plupart des cas, les personnes rencontrées vivent en famille sur des stationnements qui, parfois, peuvent rassembler plusieurs familles apparentées.

Afin d'analyser les interactions entre le BIS, son public et les partenaires institutionnels, j'ai utilisé **plusieurs méthodes de collecte des données.** De décembre 2023 à mai 2024, j'ai procédé à une vingtaine d'entretiens semi-directifs, individuels ou collectifs avec des professionnels sur le terrain et des cadres des services d'action sociale au sein des collectivités locales (Tours), des intercommunalités (Chinon), des centres sociaux et des Maisons « France Services » (Avoine), du Département (Maisons des solidarités, services centraux du Département) et de la Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS), sans oublier les cadres et les travailleuses sociales de Tsigane Habitat¹¹. Assez longs

¹¹ Cette seconde enquête vient compléter une première enquête réalisée auprès des mêmes acteurs durant l'hiver 2021-2022 dans l'objectif de comprendre les difficultés d'accès aux structures de droit commun. Cette enquête, qui a pris la forme de 16 entretiens formels, mais non enregistrés en plus des nombreuses discussions

(plus d'une heure pour la plupart) et enregistrés, ces entretiens avaient deux objectifs : préciser les caractéristiques de l'intervention du BIS par rapport aux modes d'intervention sociale dans les structures de droit commun, d'une part ; examiner les modes de coopération et de concurrence éventuelle entre le dispositif d'aller-vers et les services existants, d'autre part. De 2021 à 2024, j'ai par ailleurs effectué une dizaine de visites sur les stationnements illicites avec les intervenantes du BIS. Ces visites ont été l'occasion d'observer *in situ* les interactions entre les travailleuses sociales et leurs publics et de discuter à bâtons rompus avec les voyageurs en stationnement. Jamais, toutefois, je n'ai posé de question aux voyageurs sur leurs modes de vie ou sur ce qu'ils pensaient du BIS ou des intervenantes sociales : d'une part, je ne m'étais pas « embarqué » à bord du BIS pour faire un travail d'ethnographie des voyageurs ; d'autre part, je n'étais pas là pour compliquer la tâche des intervenantes en discutant de leurs pratiques avec leurs interlocuteurs. Ces visites à bord du BIS, qui se sont plutôt déroulées autour de Chinon, de Bourgueil et de Lignéres, ont aussi constitué des moments privilégiés pour dialoguer avec les intervenantes du BIS lesquelles acceptaient volontiers de porter un regard réflexif sur leurs pratiques professionnelles et leurs effets à cette occasion.

III – Etudier l'évolution des situations de non-recours : propositions méthodologiques

Objet central de l'intervention du BIS, l'analyse du non-recours et de son évolution du fait de l'intervention du BIS pose plusieurs problèmes sur le plan méthodologique comme on va le voir. Aussi, tout en nous inspirant des travaux réalisés dans le cadre de l'observatoire ODENORE¹², avons-nous, les intervenantes du BIS et moi-même, décidé de forger nos propres outils d'analyse.

D'abord, il n'y a pas un seul, mais **une pluralité de droits différents**. Nous avons donc distingué deux grandes catégories de droits : La première est celle que nous avons appelé « **Socle des droits** » du fait de son importance dans la vie quotidienne des personnes en situation précaire. Dans cette catégorie, nous avons regroupé les prestations, qui permettent de survivre au quotidien, la couverture sociale, parce qu'indispensable pour faire face aux problèmes de santé, et la domiciliation car celle-ci constitue la porte d'accès aux autres droits et services. La seconde catégorie, que nous avons nommée « **Services publics et non payants** », regroupe, comme son nom l'indique, un ensemble de services non marchands le plus souvent dispensés par les pouvoirs publics : l'instruction des enfants bien sûr, mais aussi l'accès aux dispositifs de santé ; les loisirs, le plus souvent proposés par les centres sociaux quand il y en a ; et les services aux citoyens (soutien dans les démarches administratives et juridiques, accès aux France services). Nous avons également classé l'accompagnement parmi les services auxquels peuvent, comme tout un chacun, prétendre les voyageurs du BIS. Nous regroupons sous ce vocable deux pratiques ou postures professionnelles : l'accompagnement social, qui incombe

à bâtons rompus avec les intervenantes du BIS et la direction de Tsigane Habitat, a abouti à la rédaction d'une note intitulée « Enquête sur le premier maillon de l'accès aux droits » qui a été diffusée aux membres du comité de pilotage du BIS dans la foulée (mars 2022). Cette note est placée en annexe (annexe 1).

¹² Pour un aperçu des travaux et des activités des membres de l'observatoire ODENORE, voir leur site : <https://odenore.msh-alpes.fr/>.

le plus souvent aux travailleurs sociaux du Département dans le cadre de la polyvalence de secteur ; et l'accompagnement socio-professionnel, également assuré par des travailleurs sociaux du Département mais aussi par des acteurs extérieurs (CCAS, associations, France Travail) dans le cadre du Revenu de solidarité active (RSA). Quelle qu'en soit la forme, l'accompagnement nous a semblé important à prendre en compte car il permet, sur le principe en tout cas, aux travailleurs sociaux de vérifier l'effectivité des droits et d'entamer les démarches nécessaires si jamais les demandeurs ne jouissent pas de l'entièreté de leurs droits.

Ensuite, c'est la collecte des données qui, malgré l'objectivité des droits, nous a posé problème. D'une part, **il n'existe pas une mais trois situations générale de non-recours** (Warin, 2017) : 1) le **non-recours total**, c'est-à-dire quand les droits ne sont pas ouverts ; 2) le **non-recours partiel** quand certains droits sont ouverts, mais pas tous ; 3) le **non-recours temporaire** soit parce qu'un dossier est en cours d'instruction, soit parce que les droits ont été suspendus, par exemple quand les bénéficiaires n'ont pas rempli leurs obligations du point de vue de la loi, une situation que l'on rencontre notamment dans le cadre du RSA. D'autre part, il faut tenir compte des conditions de la collecte. Lorsqu'elles sont sollicitées, les intervenantes peuvent vérifier la situation des personnes par rapport aux droits ; en revanche elles ne savent rien de celles « qui ne sollicitent pas » et qui sont, somme toute, assez nombreuses, ce qui pose un problème d'interprétation : la non sollicitation doit-elle être vue comme la preuve d'un accès aux droits qui serait effectif ou faut-il, au contraire, l'interpréter comme l'expression d'un renoncement, voire d'un sentiment de défiance à l'égard des pouvoirs publics (Warin, 2016 ; 2017)?

Ces deux difficultés, qui ont été identifiées dès le début de la recherche, nous ont amenés à prendre **trois dispositions** au moment de la collecte. La première est, comme nous l'avons vu plus haut, **l'établissement d'une typologie préalable (le socle des droits, les services)**, laquelle nous permet de caractériser chaque situation de non-recours en distinguant précisément le type de droits et de services concerné. Une personne peut très bien accéder au socle des droits mais pas aux soins ou à un accompagnement par exemple. Dans une perspective d'évaluation du dispositif BIS, nous avons également cherché à saisir l'évolution sur la durée du projet des situations personnelles en ce qui concerne l'accès aux droits. A cette fin, nous avons convenu de faire un relevé des droits à trois moments précis du projet : au moment de la rencontre, l'année suivante (n+1) et à la fin du projet (n+2). L'échantillon retenu est donc constitué des personnes rencontrées au début du projet, soit 122 personnes. Pour ces personnes, nous pouvons identifier **des trajectoires en terme d'accès aux droits** (pour faire cours : « en progrès », « en régression » et « stable ») et aussi établir des corrélations de façon à préciser, par exemple, si l'accès aux services concerne tous les individus qui ont un accès au socle aux droits ou non, ou si le fait de bénéficier d'un accompagnement social ou socio-professionnel, si l'on se situe dans le cadre du RSA, garantit l'accès à tous les droits et services auxquels les personnes peuvent en principe prétendre¹³. Cependant, **l'établissement de corrélations ne suffit pas pour expliciter pourquoi des personnes parviennent à accéder aux droits ou non**. Or, cette explicitation s'impose si l'on veut améliorer le dispositif, ce qui

¹³ Ces trajectoires ont été rassemblées dans un tableau, lequel est placé en annexe (annexe 2).

est un des objectifs de la recherche-action. Les seuls en mesure de fournir des éléments de réponse sont les professionnels de terrain bien entendu, donc les intervenantes du BIS puisqu'elles suivent chaque situation personnelle depuis le début du projet et qu'elles sont, par conséquent, en mesure d'indiquer dans chaque cas les difficultés rencontrées et les solutions trouvées. Il faut **donc dialoguer avec les intervenantes du BIS à propos de leurs pratiques et des effets que ces dernières peuvent avoir sur les bénéficiaires**. Notons que l'engagement des professionnels de terrain dans l'analyse des trajectoires s'impose aussi pour garantir l'anonymat des personnes.

*

Comme on pouvait s'en douter, les rapports entre la recherche et l'action sont plutôt étroits lors d'une recherche-action... Non seulement à cause de la finalité de cette dernière, qui est bien l'action plutôt que la recherche *stricto sensu*, mais aussi, en ce qui concerne le BIS, à cause de l'origine du projet, lequel n'aurait jamais vu le jour sans les constats faits par les travailleuses sociales de Tsigane Habitat dans leur action quotidienne auprès des voyageurs. Avec un peu de recul, je m'aperçois que le BIS a été fondé sur l'idée qu'**il est possible de partir de l'expérience des acteurs des terrains pour construire et améliorer les politiques de lutte contre la pauvreté**, y compris sur le plan de la gouvernance comme on le verra dans la dernière partie. Je me demande même si cette manière de procéder « à ras du terrain », si l'on me permet l'expression, n'est pas le principal sinon le seul moyen de concevoir des dispositifs rapidement efficaces car ajustés aux problématiques rencontrées¹⁴.

¹⁴ Cette hypothèse a également servi de point de départ au colloque international « Construire les politiques de lutte contre la pauvreté à partir du terrain », que j'ai organisé à Paris en juin 2019 en collaboration avec Marion Lièvre (UMR Passages, Université Bordeaux-Montaigne) et Tommaso Vitale (Centre d'Etudes Européennes et de politique comparée, Sciences Po). Ce colloque a donné lieu à la publication en juin 2020 d'un numéro thématique de la *Revue Projet*, qui s'intitule « Lutter contre la pauvreté : les leçons du terrain » (<https://www.revue-projet.com>).

Deuxième partie – Le public du BIS : caractéristiques et inscription territoriale

On ne peut affirmer que l'action publique est une « coproduction » (Lascoumes, Le Galès) sans, avant toute chose, chercher à dresser le portrait des destinataires. Ce préalable s'impose d'autant plus si l'on veut essayer de cerner les « besoins » de ces derniers. Le public du BIS forme-t-il par ailleurs un bloc homogène ? Dans quelle mesure peut-on considérer qu'il entre dans les critères de la grande pauvreté, tels que définis par l'INSEE ? Quels sont ses rapports avec les autres habitants et avec les acteurs publics ? Pour le dire autrement, comment le public du BIS s'inscrit-il au sein des territoires locaux ? Après avoir rapidement présenté les profils individuels et les situations familiales, je montrerai que le public du BIS possède au moins deux éléments en commun : la grande pauvreté et la relégation dans les marges des territoires habités, même s'il faut se garder de toute vision misérabiliste car la marginalité n'empêche pas l'existence de formes effectives d'intégration sociale et économique. Enfin, je m'attacherai à préciser les formes de non-recours observées sur le terrain en essayant de montrer à l'occasion que ce phénomène est lié à des considérations en rapport avec l'évolution des politiques sociales et à la vie dans les marges mais qu'il s'explique probablement aussi par certaines pratiques institutionnelles ayant cours en Indre-et-Loire comme la « non-désignation de référents RSA ».

I – La diversité des profils individuels et des situations familiales

Les données chiffrées à ma disposition montrent bien la diversité des profils individuels. Sur un total de 194 adultes rencontrés par le BIS entre septembre 2021 et décembre 2023¹⁵, on compte aussi bien des femmes (106 cas) que des hommes (88), de jeunes adultes (le plus jeune est né en 2005) que des personnes âgées, deux d'entre elles ayant d'ailleurs séjourné dans des camps d'internement pendant la seconde guerre mondiale. Les personnes entre ces deux âges constituent cependant la grande majorité des personnes rencontrées. Les situations familiales sont variées elles aussi. 80 personnes se sont présentées comme célibataires et 86

¹⁵ Les données chiffrées mobilisées dans cette partie proviennent du tableau des données communiquées par les intervenantes du BIS en janvier 2024 dans un fichier intitulé « Copie de BIS_ACCOMPAGNEMENTS_2022 ». Ce tableau fait état de 194 personnes rencontrées alors que le bilan final mentionne 197 personnes. Je ne pense pas que cette différence de 3 personnes change beaucoup de choses à l'analyse générale des chiffres communiqués par les intervenantes du BIS... Je la mentionne néanmoins !

en couple. Les familles sont plutôt de taille modeste puisque sur les 54 personnes qui déclarent avoir des enfants à charge, seulement 5 d'entre elles indiquent avoir plus de 5 enfants alors que 30 personnes affirment avoir 2 enfants ou moins. Notons que ce ne sont pas forcément des jeunes qui pourraient, par conséquent, envisager de faire d'autres enfants ensuite. Enfin, la part de familles monoparentales est relativement élevée puisque 18 célibataires, dont une grande majorité de femmes (15 sur 18), déclarent avoir des enfants à charge.

Les profils individuels et les situations familiales sont donc loin d'être originaux. Et c'est cela qui est intéressant justement, **la banalité des observations nous invitant en effet à réviser quelques représentations courantes sur les voyageurs** comme celle insistant sur les **familles nombreuses** par exemple : certes, les parents et les grands-parents des personnes rencontrées ont pu avoir une progéniture nombreuse mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, sauf exception bien entendu.

II – La grande pauvreté et l'expérience de la relégation en partage

Si le public est plutôt hétérogène sur le plan des profils individuels et des situations familiales, la grande pauvreté et la relégation dans les marges des territoires habités constituent, quant à elles, deux traits communs. Les données collectées par les intervenantes montrent d'abord la faiblesse des revenus. 17 personnes déclarent même avoir aucune ressource et celles qui perçoivent les minima sociaux sont nombreuses. En effet, sur les 194 personnes rencontrées durant la totalité du projet, 107 déclarent percevoir le revenu de solidarité active (RSA), 17 l'allocation pour les adultes handicapés (AAH), une autre encore le chômage, la situation des autres individus (23 cas) restant inconnue. On notera par ailleurs l'existence de deux autoentrepreneurs et de 13 retraités. En ce qui concerne ces derniers, les informations manquent sur les revenus, mais il est fort probable qu'il s'agisse seulement du « minimum vieillesse¹⁶ » si l'on se fie aux conditions de vie effectivement marquées par le dénuement. Enfin, 15 autres personnes sont classées dans la rubrique « ayant-droits » ; ce sont les jeunes adultes (18-25 ans) qui, à défaut de percevoir les aides sociales en raison de leur âge, restent à la charge de leurs parents.

A la pauvreté monétaire s'ajoutent les « privations matérielles et sociales sévères » (Blasco, Picard). Remarquons à ce sujet que les demandes adressées au BIS pour des soutiens ponctuels, des aides alimentaires par exemple, restent rares, notamment en milieu rural,

¹⁶ Ou Allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Elle concerne « les personnes de plus de 65 ans qui n'ont pas, à l'âge de la retraite, assez cotisé pour avoir un revenu d'existence suffisant. L'Aspa est également accessible avant l'âge de 65 ans, pour les personnes qui : justifient d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % ; sont reconnues inaptes au travail et définitivement atteintes d'un taux d'incapacité de 50 % ; perçoivent une retraite anticipée pour handicap. Cette allocation est de type différentiel, c'est-à-dire qu'elle s'adapte aux ressources du bénéficiaire afin qu'il perçoive a minima 1 012,02 € € bruts par mois pour une personne seule et 1 492,08 € bruts pour un couple en 2024. La somme versée sera donc la différence entre les ressources et le seuil de 1 012,02 € ou 1 492,08 € » (<https://www.la-retraite-en-clair.fr/depart-retraite-age-montant/montants-minimums-retraite/existe-montant-minimum-retraite>).

peut-être parce que les personnes ne sont pas informées des aides dont elles pourraient bénéficier ou alors parce qu'elles parviennent à s'organiser pour subvenir elles-mêmes ou avec leur entourage à leurs besoins quotidiens. Dans leur rapport final, les intervenantes du BIS abondent plutôt dans ce sens quand elles écrivent que, « dans une démarche totale de "non-recours", les personnes rencontrées n'ont pas pour habitude de solliciter des aides financières et/ou alimentaires, ce sont très souvent les intervenants qui proposent et insistent pour apporter un minimum vital à certains. Pour ce faire, un travail important avec les partenaires locaux et associations caritatives est primordial » (Tsigane Habitat, 2024, p. 6). L'observation des lieux de vie permet par ailleurs d'affirmer que les conditions d'habitat sont plutôt difficiles : les caravanes sont parfois en très mauvais état ; certaines ont des toits qui fuient ; d'autres (ou les mêmes...) ont des portes et des fenêtres qui ferment mal et laissent passer l'air froid et l'humidité en hiver. En outre, l'accès à l'eau et à l'électricité n'est jamais garanti puisque, dans leur très grande majorité, les personnes rencontrées vivent sur des stationnements « illicites » (159 sur 194 personnes rencontrées de septembre 2021 à décembre 2023). Les conséquences dépassent d'ailleurs largement l'accès aux fluides car les personnes en stationnement « illicite » risquent à tout moment l'expulsion des lieux de vie, ce qui se solde, pour la très grande majorité d'entre eux, par une **instabilité résidentielle** permanente ou, si l'on préfère, par une **mobilité contrainte** car s'inscrivant *de facto* dans une sorte de « jeu du chat et de la souris » entre les pouvoirs locaux et les voyageurs. Ceux-ci ne vont jamais bien loin... et reviennent à un moment à un autre s'installer dans ce qui constitue de fait leur territoire d'ancrage depuis plusieurs générations (Pacheco, Granet, 2024). Ces mobilités contraintes ne sont pas l'apanage d'un secteur géographique ou d'un autre : elles sont fréquentes aussi bien dans l'aire métropolitaine et autour des villes secondaires d'Indre-et-Loire que dans les campagnes reculées du département.

La plupart du temps, **c'est dans les marges des territoires habités que s'installent les voyageurs en situation précaire**. En ville ou, pour être plus précis, dans les périphéries urbaines, il s'agit de friches industrielles et de parkings ou encore de terrains vagues et de parcelles non bâties même si, dans l'aire métropolitaine de Tours, les voyageurs s'installent aussi au milieu des grands parcs urbains, et ce au grand dam des autorités locales d'ailleurs. Il faudrait pourtant pouvoir rappeler à ces dernières que ces grands parcs ont été aménagés à l'emplacement de prairies inondables sur lesquelles stationnent depuis longtemps des voyageurs, plutôt pendant la saison estivale. Ce fait est bien connu des Tourangeaux qui, parce qu'ils sont un peu âgés, ont connu la plaine de la Gloriette, au sud de Tours, avant sa transformation en terrain de golf et en « parc éco-ludique de la métropole ». En milieu rural, les voyageurs marchent très probablement aussi dans les pas de leurs aïeux, stationnant sur les bords des chemins et des routes : un père de famille rencontré sur un stationnement – il a 50 ans environ- m'a raconté par exemple qu'il n'y avait pas un chemin du secteur de Chinon où il n'ait pas stationné avec son père. Ce sont aussi parfois des terrains privés, d'où des conflits avec les propriétaires dans certains cas, mais dans d'autres, les voyageurs ont manifestement trouvé des compromis avec leurs hôtes. Presque toujours, **les stationnements en milieu rural sont éloignés des centres-bourgs**, même s'ils jouxtent parfois des fermes ou des hameaux isolés. Ils peuvent aussi être implantés à proximité de zones d'activités (les grandes serres à tomates des « plantations de Rabelais », dans les environs de la centrale d'Avoine par exemple). Le plus souvent, les voyageurs stationnent sur des espaces non constructibles : des bords de chemin, des terres agricoles, comme je l'ai déjà signalé, ou encore des zones grevées par les servitudes comme on peut le remarquer sur cette photographie du « stationnement de la Tour Eiffel », pour reprendre l'expression des

intervenantes du BIS : certes, comme on peut s'en rendre compte sur la photographie (fig. 2), le cadre est appréciable car le stationnement est niché au milieu des bois et des vignes, avec, qui plus est, une vue panoramique sur le val de Loire, mais les caravanes sont installées sous une ligne à haute tension.

Fig. 2 : le stationnement de la « Tour Eiffel »



Cliché : Dorian Sacher, projet « Itinérances » (hiver 2022)

Notons enfin que la précarité résidentielle concerne aussi les personnes qui ont accédé à la propriété privée (les « terrains privés » dans le vocabulaire des institutions et des professionnels). De fait, les individus en résidence mobile peuvent se voir obligés de quitter les lieux au-delà de la durée de 3 mois fixée par le législateur à moins qu'elles aient les autorisations nécessaires bien sûr. Quelle est la situation du public du BIS ? Dans la majorité des cas (23 sur 25), les personnes vivant sur des terrains privés semblent parvenir à s'y maintenir, sans doute parce que dans leurs cas, les pouvoirs locaux se montrent tolérants alors que dans d'autres, c'est plutôt le contraire : les élus s'opposent aux demandes de branchement aux réseaux d'eau et/ou d'électricité et exigent que les occupants quittent leur terrain une fois passé le délai de trois mois.

Comme les stationnements illicites, les terrains privés se situent généralement en marge des territoires habités¹⁷, c'est-à-dire dans des zones inconstructibles à cause de la présence de

¹⁷ L'affirmation vaut aussi pour les aires d'accueil des gens du voyage. A ce sujet, le lecteur pourra consulter l'inventaire des aires d'accueil dressé par William Acker (Acker, 2022).

risques (inondations), de l'existence de nuisances (proximité autoroutes et voies ferrées), ou d'activités agricoles. On les retrouve encore sur d'anciens jardins familiaux, marqués par le morcellement foncier. Dans tous les cas, c'est bien grâce à ces contraintes majeures sur le plan de l'urbanisme et de l'habitat, que des voyageurs peu ou mal dotés sur le plan financier peuvent acheter des terrains pour une somme modique... et s'y installer durablement même si, ce faisant, ils prennent le risque de se faire expulser à un moment ou à un autre.

III – Les voyageurs et les autres habitants du territoire.

Bien sûr, **cette relégation systématique dans les marges des territoires habités impacte fortement la vie quotidienne des personnes concernées** puisque les zones de stationnement se trouvent à l'écart des centres de services publics et privés, et des principales zones d'emplois, ce qui implique des déplacements longs et fréquents. Mais la relégation a aussi une charge symbolique forte : d'un côté, elle favorise le **maintien d'une vision stéréotypée** des voyageurs qui seraient, comme par nature, une population qui vivrait à part et qui se déplacerait en permanence ; et de l'autre, les voyageurs, en tout cas ceux que j'ai rencontrés, expriment volontiers **leur incompréhension et leur mécontentement** devant le fait d'être ainsi relégués dans les marges, ce qu'ils assimilent à une forme d'exclusion et de maltraitance de la part des autres habitants et des pouvoirs publics.

1 - Des formes effectives d'intégration économique

Tout aussi incontestable qu'elle puisse être, la situation de marginalité dans laquelle se trouve le public du BIS ne doit toutefois pas faire oublier l'existence de formes effectives d'intégration sociale et économique, mais les liens sont ténus dans la majorité des cas. Nombreuses sont, en effet, les personnes rencontrées par le BIS qui ont des activités économiques. Parmi celles-ci, il y a des métiers anciens comme la vannerie qui reste pratiquée, notamment dans les zones rurales. Ainsi, il n'est pas rare, lors des visites sur les lieux de vie, de voir les fagots d'osier entreposés, soit à l'arrière des véhicules, soit sur le bas-côté de la route, prêts à être transformés en paniers qui seront écoulés sur les marchés durant la saison estivale¹⁸. Les emplois saisonniers dans l'agriculture sont fréquents aussi. Plus que l'arboriculture, c'est sans doute la viticulture qui semble offrir le plus d'emplois aux voyageurs en situation précaire, avec : les vendanges, dans la région ou ailleurs, comme dans le vignoble de Champagne par exemple, au début de l'automne ; la taille, pour ceux, mais ils sont peu nombreux, qui ont soit les qualifications requises, soit, plus souvent peut-être, l'expérience de la taille, et le tirage des bois¹⁹ après la taille, en hiver et au début du printemps. Aux travaux de la vigne, il faut aussi ajouter quelques activités autour du vin, comme le nettoyage des cuves par exemple, un

¹⁸ En discutant avec certains vanniers, on apprend d'ailleurs l'existence de pratiques originales, telles les plantations d'osier réalisées, à partir de boutures, à proximité des étangs et dans les zones humides, afin de disposer de la manière première dans les années à venir.

¹⁹ « Le tirage des bois, également appelé « tombée des bois » ou « descente des bois », consiste à retirer du palissage les sarments coupés pendant la taille », peut-on lire sur la fiche n° 3 « Prévenir les TMS en viticulture » établie par la Sécurité sociale agricole (MSA). Sur la fiche n° 3, on apprend aussi que la taille et le tirage présentent des « facteurs de risque en commun », à savoir « la cadence soutenue avec peu de temps de récupération » et « l'exposition au froid et aux vibrations du sécateur électrique ».

travail qui peut s'avérer dangereux pour la santé à cause de l'emploi de détergents corrosifs et possiblement toxiques. Ces travaux saisonniers peuvent mobiliser une main d'œuvre nombreuse. C'est le cas notamment des vendanges, les travailleurs saisonniers, surtout s'ils sont payés à l'hectare, comme c'est la règle en Champagne, n'hésitant pas à mobiliser parents et proches pour former des équipes, une pratique plutôt ancienne dans la région (Carré, 1998). Les revenus sont peut-être conséquents dans ce cas, mais ils restent ponctuels puisqu'ils se limitent à la saison des récoltes. A la campagne comme dans les périphéries urbaines, des bénéficiaires du BIS peuvent encore pratiquer la collecte et la revente de ferraille. Au gré des discussions avec nos interlocuteurs, on apprend par ailleurs l'existence de pratiques d'achat et de revente de véhicules et de caravanes d'occasion.

Ces différents constats au sujet de l'économie domestique laissent penser que pour le public du BIS comme pour d'autres populations en situation précaire (Cousin et *al.*, 2024), **c'est bien de la capacité à combiner différentes activités que dépend la vie au quotidien**. Cette combinaison se construit en particulier au niveau de la famille, cette dernière constituant probablement pour le public du BIS l'unité de base de la vie économique des personnes rencontrées. Dans ces situations de pluriactivité, **les aides sociales** ne constituent peut-être qu'une source de revenus parmi d'autres, mais elles **représentent le seul revenu régulier et à peu près stable compte tenu de la concurrence** de la main d'œuvre étrangère, en particulier bulgare, sur le marché de l'emploi saisonnier²⁰.

2 - La marginalité actualisée par le processus d'« insertion-exclusion » (Kleinman, 2019)

Toutes ces activités ont des points communs : la précarité, puisqu'il s'agit toujours de travaux ou d'activités temporaires, la pénibilité et le faible niveau de rémunération. Or, en se spécialisant, pour une raison ou pour une autre, dans ces tâches, certes nécessaires pour le fonctionnement de l'économie rurale, mais qui n'en sont pas moins peu ou pas valorisées du tout, les personnes concernées s'ancrent *de facto* en marge du monde du travail ordinaire. Et ce d'autant plus que la faiblesse et l'irrégularité des revenus rendent pour ainsi dire obligatoire le recours aux aides sociales. Nombre de voyageurs rencontrés dans le cadre du BIS s'inscrivent ainsi dans **un processus d'insertion-exclusion** (Kleinman, 2019), **l'insertion économique étant assurée par le biais d'activités mal considérées, ou considérées comme marginales, et par conséquent stigmatisantes pour celles et ceux qui les pratiquent**.

C'est d'ailleurs un processus similaire que l'on remarque sur le plan de l'habitat, la présence des personnes et des familles en habitat mobile n'étant, en fin de compte tolérée qu'en marge des territoires habités, c'est-à-dire à « bonne » distance (spatiale et donc sociale, *cf.* Vant, 1986) des autres habitants. Loin d'être anodin, **cet ancrage dans les marges territoriales contribue, de même que les emplois précaires, à l'entretien des représentations négatives et stéréotypées des voyageurs**, à leur stigmatisation autrement dit.

²⁰ Dans le secteur d'Avoine, nombre de Bulgares semblent ainsi travailler à « Système U », grande plateforme logistique des magasins Super U, et dans les « Plantations de Rabelais », mieux connues localement sous le nom de « grandes serres à tomates ». C'est en tout cas ce qu'on peut apprendre en observant les files de voiture immatriculées « BG » (Bulgarie) à l'heure de la débauche, le fait étant par ailleurs confirmé par les interlocuteurs dans les environs, les professionnels de l'action sociale et de l'insertion comme les voyageurs.

3 – La famille avant tout !

Les personnes rencontrées vivent souvent au sein de groupes familiaux plus ou moins étendus. Certains groupes peuvent être de petite taille (par exemple, une femme âgée, son fils célibataire et sa fille mariée, qui stationne avec son mari et ses enfants aux côtés de sa mère et son frère) mais il existe aussi des groupes composés d'une dizaine de ménages ou plus. Hétérogènes du point de vue de la taille, ces groupes, que l'on peut d'une certaine manière assimiler à des communautés de résidence ou de stationnement, sont en outre à géométrie variable : ils se font, se défont et se réforment éventuellement au gré des circonstances. Dans ce jeu de recomposition permanente, les pouvoirs publics jouent un rôle certain, l'évacuation des lieux de vie s'accompagnant systématiquement de la dispersion des familles... qui se rassemblent ailleurs si elles en ressentent le besoin ou l'envie.

Ces remarques m'amènent à penser que le public du BIS a un autre élément en commun à côté de la grande pauvreté et de l'expérience de la marginalité. Il s'agit de **l'inscription dans des réseaux familiaux à la fois imbriqués et étendus**, qui constituent sans doute un monde en soi à l'image des Manouches d'Auvergne enquêtés par Patrick Williams dans les années 1980 (Williams, 1983) ou des Roms de Provence avec lesquels a vécu Lise Foisneau (2023), une autre ethnologue. En tout cas, ce « **monde de familles** », comme on pourrait encore le qualifier, et qui se prolonge certainement au sein de l'église pentecôtiste, laquelle compte en effet de nombreux fidèles parmi le public du BIS, **n'est pas clos sur lui-même** : les observations de terrain et les échanges avec les personnes rencontrées rendent compte de passerelles entre les groupes familiaux et les autres habitants du territoire. Ces passerelles se font par le biais de l'emploi ; elles s'établissent aussi avec les propriétaires fonciers quand les voyageurs s'installent sur des terrains privés, ce qui implique de négocier un stationnement de quelques jours ou plus ; enfin, les personnes rencontrées ont parfois des connaissances ou des amis non voyageurs qui viennent leur rendre visite sur les terrains privés ou sur les stationnements.

Ces derniers constats sur l'intégration sociale ne doivent pas masquer **l'importance de la famille**. C'est peut-être un **trait commun** aux voyageurs, mais qu'on ne saurait comprendre sans tenir compte de **l'expérience passée et aussi actuelle de la marginalité**. En effet, dans un contexte qui, pour l'essentiel, est plutôt hostile aux voyageurs, la famille est, dans bien des cas mais pas toujours évidemment, un **lieu de réconfort** pour les individus ; c'est aussi une structure sur laquelle ces derniers doivent en principe pouvoir compter pour obtenir des soutiens ponctuels (argent, activité, emploi) ou pour régler des problèmes avec les services publics comme nous le verrons plus loin. En fin de compte, la **famille** apparaît bien comme une **structure élémentaire de la vie sociale** et économique des personnes rencontrées par le BIS, mais qui leur sert aussi de **filet de protection**. Ces protections « de proximité » sont d'autant plus importantes que les rapports avec les services publics ne sont pas toujours simples comme on va le voir à présent.

IV – Le non-recours : diversité des formes, pluralité des causes possibles

Sur les quelques 200 personnes rencontrées durant la phase expérimentale du BIS, 135 se trouvaient dans une situation de non-recours lors de la première rencontre. Mais quelles sont les situations par rapport aux droits que recouvre précisément cette catégorie de non-recours ? Après avoir passé en revue les différentes formes de non-recours observées sur le terrain par les intervenantes du BIS et, autant que possible, établi des corrélations entre elles, j'essaierai, plutôt sur la base des entretiens et des observations de terrain cette fois-ci, de passer en revue ce qui nous apparaît, aux intervenantes du BIS et à moi, comme les causes principales du non-recours.

1 - Les situations de non-recours au moment du démarrage du projet (fin 2021)

Comme le montre le tableau ci-dessous (tab.1), **nombreuses sont les personnes qui ne font pas valoir leurs droits fin 2021**. Le constat vaut pour les prestations sociales, pourtant vitales quand on prend en considération la faiblesse des revenus et la précarité des conditions de vie, et pour la protection sociale, tout aussi primordiale bien sûr que les prestations sociales, surtout quand l'état de santé l'exige. Les intervenantes du BIS notent à ce propos dans leur bilan final que : « certains [individus] sans couverture santé, n'avait pas recours au suivi médical et les situations de santé étaient de ce fait précaires. » (Tsigane Habitat, 2024, p. 6). Ce sont d'ailleurs **les mêmes personnes** (18 cas) qui, à une exception près, **cumulent absence de prestations et absence de couverture santé**. Quant à la scolarité et à l'accès aux soins, pour se limiter à ces deux points, ils sont loin d'être assurés : 21 personnes, au minimum, ne scolarisent pas leurs enfants, et 15 sollicitent une aide du BIS pour accéder aux structures de santé. On notera que ces individus ne bénéficient que rarement d'un accompagnement.

Tab. : Accès aux droits et non-recours du public du BIS au dernier trimestre 2021

	Non-recours « Socle des droits »			Non-recours « Services »				
	Prestations sociales	Domiciliation	Couverture santé	Instruction (scolarisation)	Accès aux soins	Accompagnement	Loisirs	Citoyenneté
Non-recours total (cat. 1)	18	8	18	21	15	67		32
Non-recours partiel (cat. 2)	12	-	2	7	8	3	4	8
Non-recours temporaire (cat.3)	24	-	9	2	2	-	3	1
Ne se prononcent pas	67	-	92	88	96	51	112	80

Sources : données collectées par les intervenantes du BIS – Tsigane Habitat

Toujours selon le tableau 1, **le non-recours n'est pas forcément total** (cat. 1) car il peut être partiel (cat. 2) ou provisoire (cat.3), ce qui signifie que les personnes qui entrent dans ces catégories ne font valoir qu'une partie de leurs droits ou que leurs droits sont, pour une raison ou pour une autre, bloqués ou suspendus. Le nombre de personnes concernées est, dans les deux cas, loin d'être négligeable. Pour les prestations sociales, par exemple, 12 personnes sont dans une situation de non-recours partiel et le double en situation de non-recours temporaire. Peut-être suffirait-il que ces personnes fassent les démarches nécessaires auprès de l'administration (on pense à la déclaration trimestrielle de ressources – DTR - par exemple, pour le RSA) pour que leur situation se débloque, mais il n'en reste pas moins que cette suspension des droits met possiblement en difficultés les ménages durant le laps de temps qui correspond à cette suspension. En ce qui concerne la couverture santé, le non-recours partiel (2 cas) et temporaire (9 cas) peut aussi avoir des conséquences graves bien sûr, et il en va de même pour l'accès aux soins, 8 personnes se trouvant en non-recours partiel et 2 en non-recours temporaire.

Si l'on se limite à l'examen de l'accès aux prestations sociales, il apparaît nettement que la majorité des individus ne bénéficie pas d'un accompagnement (une vingtaine environ) ; quant aux autres, ils ne se prononcent pas. Il est par conséquent difficile de tirer des conclusions du tableau précédent, mais, comme on le verra de façon plus détaillée dans la partie suivante, l'accompagnement, qu'il soit réalisé au titre de la polyvalence de secteur ou dans le cadre du RSA, garantit l'accès aux prestations et à la couverture sociale. La question est donc de savoir **pourquoi un nombre élevé de personnes, c'est-à-dire au moins la moitié des personnes rencontrées durant le dernier trimestre 2021, ne bénéficient pas d'un accompagnement.**

2 – La pluralité des causes possibles du non-recours

A côté du défaut d'accompagnement, il y a toutefois d'autres facteurs qui peuvent expliquer le non-recours. Une première série d'explications a trait à **l'évolution des politiques sociales.** Ainsi que le savent d'expérience les travailleurs sociaux et comme l'ont montré nombre de travaux sur le sujet, la « dématérialisation » des services publics ou plutôt leur « déshumanisation », car on sait désormais que la révolution numérique nécessite beaucoup d'équipements, très friands en énergie qui plus est, constitue une tendance lourde. Pour que l'« e-administration » fonctionne, il faut toutefois des compétences minimales en informatique. Il faut aussi savoir lire et écrire un peu. Or, ces compétences sont rares chez les voyageurs en situation précaire, comme le notent les auteures de l'évaluation du programme de médiation santé, lesquelles insistent plus largement sur les difficultés que rencontrent les voyageurs pour se repérer dans les arcanes de l'Etat social en général et du système de santé en particulier :

Une fois qu'elles accèdent au système de santé, les personnes peinent à y évoluer et demeurent confrontées à des difficultés de compréhension (de leurs droits, du fonctionnement du système) ainsi qu'à une très forte stigmatisation liée à leur condition de vie. Environ un tiers des personnes accompagnées (31,2%) ont une méconnaissance du système de santé et du système de protection sociale (accès aux droits). Les résultats qualitatifs font également état d'une faible compréhension de la navigation au sein du système

sanitaire, ainsi que des soins prodigués, comme la compréhension du diagnostic, de l'intérêt des soins et du suivi recommandé (Richard, Ravollon, 2024, pp. 10-11).

En d'autres termes, nombreux sont les voyageurs qui se trouvent – et ils ne sont pas les seuls dans cette situation-, perdus quand il s'agit d'accéder aux services publics et de faire valoir leurs droits. Aussi ne faut-il pas s'étonner si les travailleuses sociales consacrent une partie de leur temps à s'enquérir des droits de leurs interlocuteurs et à effectuer des démarches en ligne sur leurs ordinateurs, ou plutôt sur leurs smartphones, si l'on prend le cas des intervenantes du BIS.

Une deuxième série d'explications du non-recours réside dans **la vie en marge de la société**. D'abord, il faut tenir compte des incidences directes de l'instabilité résidentielle que résumant bien les intervenantes dans leur bilan final d'ailleurs : « les déplacements fréquents des personnes du fait de l'instabilité de stationnements fragilisent la prise en charge sociale et/ou médicale et les orientations que l'on peut effectuer [...]. L'instabilité de stationnements crée une forme de précarité et une impossibilité de maintenir des soins, des démarches ou une scolarité. C'est également un frein à se projeter car l'avenir est conditionné au lieu et condition de stationnement » (Tsigane Habitat, 2024, p. 14). Mais les incidences sont aussi indirectes, du fait de la « stigmatisation des conditions de vie » comme l'indiquent justement les auteures de l'évaluation du programme de médiation-santé (Richard, Ravollon, 2024). De fait, les voyageurs qu'elles ont enquêtés ne manquent pas de dénoncer les comportements racistes ou discriminatoires de certains agents de guichet à leur endroit, ce que confirment les intervenantes du BIS sur la base de leur expérience avec les voyageurs. Quant aux travailleurs sociaux que j'ai pu rencontrer lors de mon enquête au sein des structures de droit commun, certains d'entre eux, mais ce n'est pas le cas de tous, il faut le souligner, évoquent volontiers leur désarroi quand il s'agit d'accompagner des personnes qu'ils reconnaissent comme « faisant partie de la communauté des gens du voyage ». « Avec les voyageurs, je ne sais pas faire », me confie l'une de mes interlocutrices ; « avec eux, je réponds à des demandes, mais je ne peux pas faire d'accompagnement », me certifie une autre ; « il faut des professionnels spécialisés comme Tsigane Habitat » m'assure-t-on encore. Bref, entre les voyageurs en situation précaire et les professionnels des structures de droit commun, la relation semble, dans bien des cas, marquée par l'incompréhension et la méfiance réciproque. Cet état de fait ne facilite pas la tâche du BIS bien entendu, mais il constitue aussi l'une des principales raisons d'être de ce dispositif principalement dédié aux voyageurs.

Enfin, le projet BIS a permis de mettre au jour une pratique particulière de la part des acteurs institutionnels : celle de **la non-désignation de référents RSA**. La loi prévoit la désignation d'un référent pour chaque allocataire du RSA. Ce référent a pour charge le suivi du parcours RSA en même temps qu'il doit assurer un accompagnement global des allocataires qui lui ont été désignés. Il existe toutefois des possibilités de dispense, pour les personnes proches de la retraite (« dispense retraite ») et pour celles qui, pour des raisons médicales, sont inaptes au travail (« dispense santé »). Mais à ces dispenses « retraite » et « santé », il faut encore ajouter, en tout cas en Indre-et-Loire, la **non-désignation** de référents au motif que les personnes font partie des « **grands voyageurs** », ou pour cause de « **marginalité** » des

conditions de vie²¹. Mes interlocuteurs au Département évoquent un autre motif de non-désignation encore : le **stationnement « en spontané »**. Quelles que soient les raisons avancées par le Département pour justifier la non-désignation, les voyageurs représentaient ainsi 10 % du total des personnes sans référent au début des années 2020. Quatre ans plus tard, **la proportion des voyageurs était passée à 20 %, ce qui représentait un total de 404 personnes au 21 octobre 2024**, d'après les chiffres communiqués par mes interlocuteurs au Département.

Or, les effets de la non-désignation sur les bénéficiaires sont indéniables. Certes, ces derniers se trouvent alors sans obligation de rendre des comptes, ce qui, on en conviendra, peut constituer un avantage pour une partie d'entre eux comme me le soulignent des agents du Département, mais ce n'est pas le cas de tous et en particulier de ceux qui, parce qu'ils se trouvent dans une situation très précaire, auraient justement besoin d'un accompagnement. Le constat est d'ailleurs le même à propos des personnes « dispensées » au titre de l'âge ou de la situation familiale. On m'objectera à juste titre que la mission première des référents réside dans le retour à l'emploi, **mais l'insertion socio-professionnelle a**, comme son nom l'indique bien, **aussi une dimension sociale**, ce que rappelle le dernier Plan départemental pour l'insertion et pour l'emploi (PDIE) à propos de l'accompagnement des publics très éloignés de l'emploi. On peut ainsi lire sur la plaquette de présentation du Plan départemental que l'accompagnement des publics très éloignés de l'emploi a pour objectif, certes d' « encourager la personne à refaire des projets sur le plan professionnel » mais aussi d' « accompagner la personne face à ses difficultés sur le plan social » (PDIE 2023-2026, p. 17). Sur le plan de l'accès aux droits, les devoirs auxquels sont soumis les bénéficiaires du RSA – je pense en particulier à l'obligation de rendre des comptes à leurs référents –, ont donc au moins un mérite : celui de **maintenir un contact minimum entre les structures de droit commun et les bénéficiaires du RSA**. A défaut de rencontres régulières, même espacées, et surtout obligatoires, ces personnes peuvent à tout moment en effet « sortir des radars » des pouvoirs publics et se retrouver en situation de non-recours.

Bien sûr, la non-désignation n'interdit pas aux bénéficiaires du RSA qui se trouvent sans référent de prendre contact avec les assistantes sociales de secteur (ASS), lesquelles « informent, orientent, soutiennent et accompagnent dans le but d'aider les personnes en difficulté à retrouver leur autonomie », rappelle Gaëlle Boul dans son éditorial d'un numéro récent de la *Revue française de service social* (Boul, 2023, p. 9). L'expérience du BIS montre toutefois que l'accès aux ASS n'est pas si simple qu'on pourrait le penser, surtout pour les personnes qui, se trouvant en situation d'instabilité résidentielle, changent fréquemment de secteur d'intervention sociale : d'une part, les visites aux ASS se font sur rendez-vous alors qu'il faut parfois attendre jusqu'à 15 jours avant que les rendez-vous aient lieu, ce qui décourage possiblement les demandeurs, surtout si ces derniers estiment, à tort ou raison, qu'il y a urgence²² ; d'autre part, l'instabilité résidentielle restreint considérablement les

²¹ Informations communiquées par les intervenantes du BIS – octobre 2024 sur la base des courriers adressés aux bénéficiaires du RSA par le Département.

²² Un premier examen de la situation par rapport aux droits est depuis quelques temps déjà effectué au niveau de l'accueil en MDS. Mais les « demandeurs » ont-ils forcément envie d'exposer les motifs de leur visite à d'autres personnes que les ASS, surtout si ces motifs ont trait à leur vie privée pour ne pas dire intime ? Cet accueil, qui

possibilités d'accompagnement dans la durée puisque les demandeurs doivent, en principe, être suivis par les ASS intervenant sur les territoires sur lesquels ils stationnent. Faut-il un exemple pour illustrer les difficultés en rapport avec l'instabilité résidentielle ? Prenons celui de Monsieur F... qui se déplace depuis de longues années dans l'Ouest tourangeau avec une partie de sa famille élargie :

En tant que « personne seule », Monsieur F... doit être suivi par l'ASS du CCAS où il est domicilié, mais celle-ci consacre tout son temps à sa mission de référent RSA externe pour le compte du Département. Les intervenantes du BIS font alors leur possible pour que Monsieur F... soit suivi par les ASS de la MDS de la localité, mais quand Monsieur F... stationnera un peu plus tard sur un autre territoire, les ASS en question estimeront que ce n'est plus à elles d'accompagner Monsieur F... Elles conseilleront alors à ce dernier de s'adresser à leurs collègues de la MDS en charge du secteur où il stationne désormais, secteur qu'il quittera quelques semaines plus tard... pour s'établir temporairement, certes pas très loin de sa commune de domiciliation, mais dans un autre secteur encore !

Bien entendu, Monsieur F... est loin de constituer un cas isolé car l'instabilité résidentielle, rappelons-le, constitue plus la règle que l'exception parmi les voyageurs en situation précaire en Indre-et-Loire. Sans doute y a-t-il aussi des personnes qui, dans le public du BIS, arrivent peu ou prou à faire leurs droits. Mais cela n'empêche : **aux pratiques de non-désignation** au motif de la « marginalité » des situations de vie ou du stationnement « en spontané », **s'ajoutent des difficultés** pour ainsi dire **structurelles** en ce qui concerne l'accès aux ASS du département puisque l'action sociale **est construite sur une base territoriale, ce qui rend très difficile le suivi des personnes en situation d'instabilité résidentielle**. Aussi peut-on penser que les stationnements illicites ont constitué un angle mort des politiques sociales... en tout cas jusqu'à l'intervention du BIS !

*

Bien que rapides, les réflexions précédentes suffisent pour éclairer quelques particularités du contexte d'intervention. Je pense en particulier à la grande pauvreté des ménages, à l'instabilité résidentielle en lien avec les stationnements illicites et la menace permanente d'expulsion qui en résulte. Je pense encore à la relégation systématique dans les marges des territoires habités, ou encore aux pratiques administratives très discutables comme la non-désignation de référents RSA, laquelle contribue sans doute à accroître le non-recours parmi les voyageurs en situation précaire. A côté de ces spécificités qui incombent, d'après ce que j'ai pu remarquer, moins à la « culture des voyageurs » qu'aux interactions complexes et souvent problématiques entre les personnes en situation précaire, d'un côté, et les autres habitants du territoire et les pouvoirs publics, de l'autre, les enquêtes de terrain mettent au jour **l'ampleur des besoins à satisfaire**. En effet, il faudrait pouvoir agir non seulement sur les formes les plus manifestes de la grande pauvreté (en particulier la pauvreté monétaire et les privations sévères qui caractérisent la grande pauvreté selon l'INSEE) , mais aussi sur les causes, lesquelles sont imputables, au moins en partie, à la société dominante et à ses

peut possiblement être assimilé par ces derniers à un « barrage », ne peut-il pas, dans certains cas, constituer un facteur de non-recours ? Dans d'autres cas cependant, cet examen permet d'accélérer les démarches, et ce dans l'intérêt des demandeurs comme dans celui des ASS.

institutions. Si la tâche dépasse très largement les moyens du BIS, ce dispositif d'aller-vers n'en a pas moins constitué un outil efficace pour lutter contre le non-recours et, sur la base des droits acquis ou consolidés, permettre à ses bénéficiaires d'améliorer un tant soit peu leurs conditions de vie.

Troisième partie – Le BIS : un outil efficace pour lutter contre le non-recours et la grande pauvreté

Dans leur rapport de bilan (Tsigane Habitat, 2024), les intervenantes du BIS fournissent quelques éléments de synthèse sur le dispositif. Selon leurs calculs, le BIS, qui, rappelons-le, a touché près de 200 personnes de septembre 2021 à décembre 2023, a réalisé durant cette période qui correspond à la phase expérimentale, « 42 régularisations et revalorisations de droits sociaux menant à l’augmentation du montant des prestations. Les personnes n’avaient pas fait valoir l’ensemble de leurs droits. D’un point de vue financier, leurs conditions de vie sont de ce fait améliorées » (p. 12). Les progrès sont incontestables sur le plan de la scolarité aussi, puisque « 29 enfants [sont] scolarisés tous les jours en classe « ordinaire » depuis septembre 2023, 14 en classe passerelle ou scolarisation irrégulière » sur un total de 41 enfants en âge d’être scolarisés » (p. 13). Le BIS a également facilité le lien entre les jeunes et les structures d’insertion, en particulier les missions locales : 6 Contrats d’engagement jeune (CEJ²³) ont été signés, la coopération avec les missions locales ayant aussi des implications en terme de mobilité à court ou à moyen terme puisque deux jeunes adultes ont pu obtenir l’attestation de sécurité routière (ASR²⁴), et deux autres, le permis de conduire²⁵. De plus, le BIS a pu rétablir le contact entre les personnes en situation précaire et les services publics : 61 orientations vers des MDS ont été effectuées tandis que « 88 rendez-vous en Mairie ou au sein des structures de Droit Commun ont été réalisés [...] avec pour objectif de pouvoir orienter à un moment vers un accompagnant du Droit Commun » (p. 12), sans oublier les « 76 accompagnements physiques vers, entre autres services, les centres de protection maternelle infantile (PMI), la gendarmerie, l’hôpital et la mairie. Au bout du compte, ce sont les accompagnements sur le plan de la santé qui ont été le plus difficiles à mettre en place, ce qui s’explique en partie par l’instabilité résidentielle et les conditions de vie précaires qui y sont liées. Ces difficultés n’ont toutefois pas empêché les intervenantes du BIS, non seulement

²³« En vigueur depuis le 1^{er} mars 2022, le Contrat d’engagement jeune propose [...] un accompagnement individuel et intensif profondément renouvelé, dans un cadre exigeant, avec un objectif d’entrée rapide et durable dans l’emploi. Il remplace la Garantie jeunes. Le CEJ est mis en œuvre par France Travail et les missions locales » (Ministère du travail et de l’emploi, <https://travail-emploi.gouv.fr/le-contrat-dengagement-jeune-cej>). On notera par ailleurs que pendant la durée du contrat, le bénéficiaire perçoit « une allocation pouvant aller jusqu’à 552,29 € par mois en fonction de l’âge du bénéficiaire, de ses ressources ou celles de son foyer et à la condition du respect des engagements de son contrat (*ibid.*)

²⁴ L’ASR permet de valider la partie théorique du Brevet de sécurité routière correspondant à la catégorie AM du permis de conduire, c’est-à-dire les cyclomoteurs (dont les scooters, 50 cm³) et les véhicules à 4 roues et à moteur (cylindrées inférieures à 50 cm³) que l’on désigne ordinairement comme des « voiturettes » (<https://www.service-public.fr>)

²⁵ Une personne accompagnée par le BIS a pu par ailleurs s’inscrire en chantier d’insertion (Entraide et Solidarités, Chinon).

d'identifier les situations problématiques, lesquelles sont d'ailleurs assez nombreuses, puisqu'elles concernent 41 personnes sur 197 au total, mais aussi d'amorcer un suivi des personnes en question, grâce à l'appui des infirmières du programme de médiation-santé de Tsigane Habitat dans plusieurs cas.

Ces données sont importantes pour se faire un avis sur l'efficacité globale du dispositif, mais elles ne permettent pas d'identifier les conditions de possibilité de l'accès aux droits et, à l'inverse, les obstacles qui s'y opposent. Afin de pallier cette lacune, les intervenantes du BIS et moi-même avons décidé de porter la focale sur les **trajectoires d'accès aux droits**, seules en mesure, nous semble-t-il, d'éclairer l'évolution des formes de non-recours et de l'accès aux droits sur la durée. Afin d'explicitier les interférences du dispositif avec son public, j'ai, de plus, observé de près les **situations d'interaction dans le travail social au quotidien** pendant les visites sur les stationnements avec les intervenantes du BIS, m'intéressant par la même occasion aux usages que les personnes accompagnées pouvaient faire du dispositif, que cela soit pour améliorer leurs conditions de vie ou pour faire valoir leurs intérêts.

I – Le BIS et l'accès aux droits

L'analyse des trajectoires s'est avérée une tâche plus difficile que nous pouvions le penser de prime abord car la singularité des situations personnelles et des contextes d'intervention nous empêchait de dégager des tendances générales. Aussi avons-nous décidé de partir de quelques questions qui nous paraissaient centrales dans le cadre d'une réflexion, à la fois sur le dispositif et ses effets, et sur la lutte contre le non-recours en général : Le BIS a-t-il permis aux personnes sans ressources d'ouvrir ou de compléter leurs droits et d'améliorer leurs conditions de vie? L'existence d'un accompagnement social ou socio-professionnel en dehors du BIS constitue-t-elle une garantie suffisante pour accéder à l'ensemble des droits? Quel est l'impact de la normalisation de l'habitat sur le plan de l'accès aux droits ? L'accès aux droits est-il garanti une fois le lien avec les structures de droit commun rétabli par le BIS ?

C'est autour de ces questions que cette partie sera structurée. Je montrerai que **le BIS a été nécessaire pour établir puis maintenir le lien avec les personnes en situation précaire** et éloignées des services mais que, **malgré des avancées considérables, il n'a pas suffi à garantir l'accès dans la durée à l'ensemble des droits à tous les bénéficiaires.**

1 - Le BIS a-t-il permis aux personnes sans ressources d'ouvrir ou de compléter leurs droits et d'améliorer leurs conditions de vie ?

Dans cette catégorie, nous avons regroupé **7 personnes sans aucune ressource** auxquelles nous avons ajouté 2 personnes qui n'accédaient pas aux prestations (RSA, Allocations aux personnes handicapées-AAH, allocations familiales, retraite) en 2021 ou alors pas à celles auxquelles elles pouvaient prétendre : une personne au RSA par exemple qui, présentant un handicap, devrait percevoir l'AAH, mais ne la perçoit pas²⁶.

²⁶ Avec un peu de recul, je me dis qu'il n'était pas forcément pertinent d'avoir classé ces deux personnes dans la catégorie des personnes sans ressources... La méthode que nous avons élaborée « sur le tas » est bien évidemment perfectible !

- *La diversité des profils individuels*

Le premier constat que l'on doit faire est celui la diversité des profils individuels. En effet, on retrouve dans cette catégorie aussi bien des personnes âgées, des jeunes adultes que des adultes entre ces deux âges. Les situations familiales aussi sont très variées, avec des personnes célibataires qui vivent seules et d'autres qui habitent avec leurs parents, des personnes en couple, avec ou sans enfants, et qui résident, elles aussi, avec leurs parents (1 cas) ou non (1 cas). L'entourage varie d'un cas à l'autre avec des individus soit isolés soit intégrés au groupe familial et aussi des personnes qui se sont éloignées de leur famille... mais qui ont rejoint un autre groupe familial (1 cas). Sans surprise, l'état de santé des personnes sans ressources est plutôt dégradé, car ces dernières peuvent avoir des addictions (alcool, drogue) qui se combinent éventuellement avec des problèmes psychiques, tandis que d'autres ont un handicap physique. Précisons enfin que les personnes sans ressources ont été rencontrées aussi bien en milieu rural que dans l'aire métropolitaine.

- *Des trajectoires marquées par des progrès dans la plupart des cas*

Dans 6 cas sur 9, l'intervention du BIS s'est soldée par des progrès effectifs. Les échanges avec Alice Sanchez permettent d'ailleurs de **préciser ce qu'on peut entendre par le terme de « progrès »**. Le premier indicateur est celui de **l'accès aux droits**. Il y a d'autres éléments à prendre en considération cependant. Ainsi, des individus parviennent à **améliorer leurs conditions de vie** : certains d'entre eux ont quitté la rue ou le squat pour le logement social et/ou gagné une forme d'indépendance vis-à-vis de leur entourage en accédant à un logement « ordinaire » ou en achetant une caravane. D'autres ont décidé de déménager dans un autre secteur géographique, ce qui peut être vu comme **un nouveau départ dans la vie** : une personne a rejoint les siens dans un département voisin, tandis qu'une autre est retournée dans sa région d'origine située dans le sud de la France, après avoir renoué avec sa famille. Cette personne a, de plus, décroché un contrat à durée indéterminée (CDI). Dans ce cas, la progression s'est donc réalisée sur trois plans : l'intégration sociale (le fait de renouer avec ses proches), l'accès au logement et le retour à l'emploi. Enfin, toutes ces trajectoires classées dans la rubrique « en progrès » sont marquées par **l'acceptation du recours**. Pourtant l'adhésion n'était pas gagnée d'avance, rappellent les intervenantes du BIS : certains interlocuteurs avaient peur des services sociaux et préféraient éviter les contacts jusqu'à l'intervention du BIS ; d'autres craignaient d'aller en prison sans que cela soit justifié ; d'autres encore avaient un jour décidé de prendre leurs distances avec les services publics pour des raisons que les travailleuses sociales ignorent, quitte à renoncer aux droits.

Cependant, les personnes sans ressources ne présentent pas toutes une trajectoire marquée par la progression. Dans plusieurs cas, l'accès aux droit se fait attendre malgré les démarches du BIS. Dans d'autres cas, la passation du BIS vers le droit commun n'est pas encore assurée et les intervenantes du BIS sont toujours en train de réfléchir à des stratégies pour mieux établir le lien entre les personnes en question et les structures de droit commun alors que l'expérimentation touche à sa fin. L'explicitation des trajectoires d'accès aux droits permet de mettre au jour ces freins et ces obstacles qui s'opposent à l'accès aux droits et aux services.

- *Freins et obstacles au travail social*

A la différence des « **obstacles** » que nous associons ici au **contexte** (en particulier les conditions de vie et le contexte institutionnel), nous avons considéré dans cette étude que les « **freins** » étaient liés aux **problématiques personnelles**. Les freins, ce sont par exemple les addictions qui se combinent avec des troubles psychologiques (au moins 1 cas) ; la peur des institutions, l'irrégularité dans les démarches. Des personnes présentent aussi des handicaps qui rendent plus compliqué l'accompagnement à cause des difficultés de communication que ces handicaps entraînent. C'est notamment le cas pour les personnes qui souffrent de surdité et qui sont muettes car, dans ce cas, la communication exige en permanence l'intervention d'un tiers, le plus souvent un parent, qui puisse faire l'intermédiaire entre la travailleuse sociale et son interlocuteur.

En ce qui concerne les obstacles, une constante r s de dans l'**instabilité résidentielle**. Celle-ci entraine dans tous les cas par des ruptures dans le suivi. En outre, l'instabilité résidentielle peut entraver la domiciliation (1 cas), ce qui obligera les intervenantes du BIS à se porter garantes afin que la personne puisse être domiciliée et, à partir de là, ouvrir des droits. Les obstacles, ce sont aussi les **délais**, souvent longs, **de constitution des dossiers** et d'instruction par les autorités compétentes. Ainsi l'ouverture de droits à la Complémentaire santé solidaire (CMU-C-ACS) requiert deux mois au minimum. Pendant ce temps, les personnes concernées ne peuvent pas se soigner puisque sans ressources (1 cas). Les délais pour obtenir un rendez-vous médical entrent aussi en ligne de compte. Or, ces rendez-vous qui requièrent parfois plusieurs mois d'attente, s'imposent s'il s'agit de voir reconnu un handicap et, dans la foulée, les droits en rapport. Enfin, il faut tenir compte de l'**entourage** avec, dans un cas, des violences qui font suite à un rapt avec séquestration.

Notons enfin que **les freins et les obstacles peuvent se cumuler**, comme l'illustre bien la situation de Madame D... :

Madame D... a trois enfants dont un, son cadet, sourd et muet. Elle n'a pas de ressources et vit isolée : elle habite un secteur reculé dans sa caravane et entretient peu de relations avec sa famille. Afin d'avoir accès aux aides en raison du handicap que présente le cadet (en particulier une aide sociale à l'hébergement), il faut remplir un dossier à la Maison départementale des handicapés (MDPH) et réaliser un audiogramme, ce qui implique de se rendre à Tours. Or, Madame D... n'a pas de moyen de locomotion à sa disposition. Elle n'a pas non plus de personnes dans son entourage qui pourraient garder ses deux autres enfants le temps de l'examen médical. Elle n'honore donc pas ses rendez-vous deux fois d'affilée, ce qui représente 8 mois de perdu au bout du compte. Pendant ce temps, l'enfant est déscolarisé.

- *Les conditions de possibilité de l'accès aux droits*

Il faut d'abord que les personnes acceptent d'être suivies et/ou orientées par des professionnels de l'action sociale alors qu'elles tenaient plutôt ces derniers à distance jusqu'alors. L'analyse des trajectoires montre que cette « conversion » est rendue possible par le **déplacement sur les lieux de vie**, lequel a *de facto* constitué la condition première pour **identifier les personnes sans ressources, construire une relation personnelle** avec elles, puis les persuader d'entamer des démarches pour ouvrir ou actualiser leurs droits. Cet « **apprivoisement réciproque** » entre les travailleuses sociales et les personnes en situation

précaire exige du temps, et ce d'autant plus que les personnes vivent au sein de groupes familiaux car, dans ce cas, les travailleuses sociales n'accèdent pas forcément dès la première rencontre aux personnes les plus vulnérables.

L'analyse des trajectoires des personnes sans ressources montre encore que pour remplir ses missions, un dispositif d'aller-vers comme le BIS ne peut rien faire tout seul. En d'autres termes, il a besoin de partenariats solides, en particulier lorsque la situation requiert des services ou des dispositifs spécialisés à l'image du dispositif d'insertion « Un chez soi d'abord », pour les personnes sans domicile et présentant des pathologies psychiques sévères²⁷ (1 cas). Dans les autres cas, ce sont moins les services spécialisés qui sont mobilisés que les structures de droit commun : le CCAS, quand il s'agit de domicilier des personnes en situation d'instabilité résidentielle (1 cas) ; la MDS, pour mettre en place un suivi PMI (1 cas) ; la Caisse d'assurance-maladie, pour amorcer des démarches CMU-C-ACS (1 cas) ; le tribunal, dans le cas de démarches judiciaires (1 cas).

L'amélioration des conditions de vie des personnes sans ressources ne repose pas que sur l'accès aux droits cependant. Et sur ce plan, on ne peut que souligner l'importance d'autres éléments contextuels, en particulier l'influence de l'**entourage** qui certes, peut s'avérer **néfaste** pour les personnes vulnérables dans un cas, mais qui, dans les autres, reste un **soutien de premier plan** (4 cas) en assurant le gîte et/ ou en procurant des biens alimentaires aux célibataires et aux jeunes ménages (1 cas), ainsi qu'aux femmes quand leurs conjoints sont incarcérés (1 cas), ou suite à une rupture conjugale (1 cas). Notons que dans l'un des cas, ce ne sont pas les proches qui apportent un soutien (gîte et couverts) mais un groupe de voyageurs qui intègre un « non-voyageur », alors en rupture avec sa famille.

2 - L'existence d'un accompagnement social ou socio-professionnel en dehors du BIS constitue-t-elle une garantie suffisante pour accéder à l'ensemble des droits?

D'après les données collectées par les intervenantes du BIS, 54 personnes sur un total de 112 rencontrées au début du projet, bénéficiaient d'un accompagnement par les structures de droit commun en 2021. Il y en avait peut-être d'autres, mais elles ne l'avaient pas indiqué aux intervenantes du BIS lors de la première visite.

- *L'accompagnement social et socio-professionnel : une garantie pour accéder au socle des droits*

De toute évidence, **les personnes accompagnées par les structures de droit commun accèdent au socle des droits, c'est-à-dire aux prestations et à la couverture santé**. Plus que l'accompagnement social, ou socio-professionnel, c'est toutefois la **domiciliation** qui constitue la **voie d'accès aux droits**, puisque c'est au moment de la domiciliation que les agents des CCAS vérifient la situation des personnes et assurent l'ouverture des droits si nécessaire. Aussi pourrait-on penser que l'accompagnement ne sert pas à grand-chose, en tout cas si l'on s'en tient à l'accès aux prestations et à la couverture-santé... mais ce serait évidemment une erreur car c'est bien le référent RSA qui, dans les cas analysés, a assuré le basculement du RSA vers les autres prestations, en l'occurrence l'AAH (2 cas) et la retraite (3

²⁷ <https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/soi-dabord>

cas) dès lors que les personnes accompagnées y avaient droit. Le problème est qu'une fois le basculement réalisé, les personnes doivent renoncer à l'accompagnement « global » jusqu'alors assuré par le référent RSA : vers qui les personnes en question pourront-elles se tourner si jamais elles se trouvent en difficulté, ne serait-ce que pour faire valoir leurs droits ? Certes, il y a bien les ASS de secteur, mais celles-ci ne sont pas forcément faciles d'accès, en tout cas pour les personnes en situation d'instabilité résidentielle.

- *Quand les personnes sans référent parviennent à faire elles-mêmes les démarches nécessaires pour actualiser leurs droits...*

Si l'accompagnement garantit l'accès aux droits, comment se fait-il que des personnes sans référent parviennent malgré tout à effectuer elles-mêmes les démarches nécessaires, que cela soit pour percevoir le RSA c'est-à-dire remplir en ligne sa déclaration trimestrielle de ressources (DTR), pour actualiser sa situation (Sécurité sociale, CAF...) ou encore pour faire sa déclaration de revenu aux impôts²⁸ ? L'analyse des trajectoires d'accès aux droits montre que, parmi les 29 personnes dans cette situation, seulement 6 ont les savoir de base nécessaires (dont la maîtrise des « applis » sur les smartphones, en tout cas les touches « V » et « C » pour corriger ou valider les informations apportées), tandis que les autres doivent, soit mobiliser quelqu'un dans leur entourage qui possède les compétences requises, soit trouver des soutiens extérieurs, dans la société locale ou, plus souvent peut-être dans les services. **Plus que des compétences techniques** (la maîtrise de l'écriture et des « applis »), **ce sont donc des compétences relationnelles que les personnes sans référent mobilisent** alors.

- *L'accompagnement par les structures de droit commun ou la difficile « émergence de la demande »*

L'accompagnement social et socio-professionnel permet donc d'accéder au socle des droits mais est-ce le cas pour les autres droits et services ? En ce qui concerne l'éducation, la corrélation n'est pas évidente puisque l'on observe 4 cas de non-recours total parmi les personnes accompagnées. Le non-recours total s'explique alors par l'attitude des parents (2 cas), qui se combine éventuellement avec l'instabilité résidentielle (1 cas), tandis que les cas de non-recours temporaire (cat. 3) sont plutôt liés à une arrivée récente dans le département. **L'accès aux structures de soins n'est, lui non plus, pas vraiment automatique.** En effet, si dans ce domaine, une seule personne se déclare en situation de non-recours partiel (cat. 2) en 2021, **les demandes auprès des intervenantes du BIS se multiplient l'année suivante** : 5 personnes se déclarent en non-recours total (cat. 1) et 2 en recours partiel (cat 2). Cette augmentation soudaine des déclarations de non-recours montre bien que l'accompagnement par les structures de droit commun ne suffit pas à faire émerger les demandes, puisque ce sont les intervenantes du BIS que les personnes, pourtant accompagnées, préféreront solliciter pour accéder aux soins. Aussi peut-on penser que **l'intervention sur les lieux de vie s'impose si l'on veut favoriser l'émergence la demande, en tout cas dans le domaine des soins.**

²⁸ Une autre démarche très importante est la relève régulière du courrier m'indiquent les intervenantes du BIS. D'abord parce qu'on n'est jamais à l'abri d'un contrôle, ensuite, et peut-être surtout, parce que la relève régulière (une fois par mois) permet de maintenir la domiciliation. Or, le maintien de la domiciliation est une condition à remplir pour percevoir le RSA et accéder aux autres droits.

Mais l'intervention du BIS ne fait pas tout hélas... En effet, sur les 7 personnes ayant sollicité le BIS au sujet de l'accès aux soins en 2022, deux sont toujours en non-recours total en 2023 alors qu'elles présentent des symptômes assez graves, et ce moins en raison d'une offre de soins qui serait insuffisante que pour des raisons personnelles. En effet, même si les personnes ont pu effectuer des démarches après avoir rencontré les intervenantes du BIS, cela n'a pas suffi à les convaincre de se faire soigner correctement, probablement à cause de la peur d'affronter la maladie (1 cas) ou du déni (1 cas), les personnes en question préférant continuer de soulager leurs maux que de commencer un régime alimentaire strict ou de suivre un traitement nécessitant des soins particuliers.

Ces remarques rejoignent certaines conclusions établies par les auteures de l'évaluation du programme de médiation en santé (Richard, Ravollon, 2024), lesquelles peuvent en effet écrire que « [...] les croyances, associées à un état de santé défavorable, engendrent une forte peur chez les Gens du voyage face à la maladie et aux soins, et rend difficile la compréhension de l'utilité de la prévention en santé » (p. 10). Et à ces **freins**, il faut ajouter les **obstacles liés aux conditions d'habitat et en particulier à l'instabilité résidentielle**, ce que rappellent, une fois de plus, les auteures de l'évaluation du programme de médiation-santé quand elles soulignent la « compétitivité des besoins liés à la survie avec les besoins en santé des personnes. En effet, le stationnement, l'accès aux fluides, à des ressources financières (par le travail) et la sécurité alimentaire semblent les principales préoccupations des personnes rencontrées » (p. 10).

- *Quand des situations de vulnérabilité échappent aux structures de droit commun...*

Enfin, **des situations de détresse ou de grande vulnérabilité peuvent échapper à la vigilance des structures de droit commun :**

Madame B... peut être considérée comme une jeune adulte en danger : elle présente un handicap et il est fort probable qu'on profite de ses faiblesses pour lui prendre de l'argent et abuser d'elle physiquement. Ces points échappent manifestement aux personnes en charge de son accompagnement, et ce sont les intervenantes du BIS qui vont se charger de faire un signalement auprès du procureur. Nous sommes alors en 2021 mais deux ans plus tard, Madame B... ne bénéficie toujours de la protection « majeur vulnérable » auquel elle devrait pourtant pouvoir prétendre. Cela s'explique par le temps nécessaire à la réunion des partenaires, à la construction du dossier et à son instruction par le tribunal selon les intervenantes du BIS. Or, Madame B... a « disparu des radars » entretemps, ce qui a encore allongé les temps d'instruction du dossier.

Dans le cas de Madame B..., **l'aller-vers a donc constitué une condition nécessaire mais**, une fois de plus, **insuffisante pour garantir l'accès aux droits**. En effet, si l'intervention sur les lieux de vie a permis de se rendre compte de la situation de grande vulnérabilité dans laquelle se trouvait Madame B... puis de faire le nécessaire sur le plan juridique, ce sont plutôt la **lenteur et la complexité des procédures** qui expliquent que, deux années plus tard, on en soit au même point que lors de la première rencontre : Madame B... fait toujours l'objet d'abus et de violences car elle continue de vivre parmi ceux qui profitent d'elle et de ses faiblesses.

Outre ces situations de grande vulnérabilité qu'un accompagnement par des structures de droit commun, peut-être parce qu'il se déroule le plus souvent dans des bureaux, a du mal à

détecter, il faut aussi compter avec les urgences qui ne sont pas signalées aux référents RSA, au lendemain d'une expulsion par exemple. Dans ce cas, la question qui se pose est évidemment de savoir **pourquoi les personnes expulsées des lieux de vie ne contactent pas leurs référents**. Faut-il invoquer des problèmes communicationnels, en lien avec les difficultés de joindre rapidement les référents par exemple? ou des problèmes relationnels, du fait de tensions voire de conflits entre les accompagnants et les accompagnés ? Ou encore la nécessité de trouver, dans l'urgence, de nouveaux terrains où stationner ? Dans les faits, les trois hypothèses peuvent se combiner si l'on se fonde sur l'expérience des intervenantes du BIS.

3 - Quel est l'impact de la normalisation de l'habitat sur le plan de l'accès aux droits ?

Sur l'ensemble des personnes rencontrées par les intervenantes du BIS, **la normalisation de l'habitat que l'on peut définir comme le fait de quitter les stationnements illicites pour s'installer sur un terrain privé, sur une aire d'accueil ou dans un logement ordinaire**, concerne assez peu de gens en fin de compte : 27 personnes ont rejoint une aire d'accueil sans que cela, il faut le souligner, n'ait fait suite à un conseil et encore moins à une injonction de la part des intervenantes du BIS²⁹ ; deux autres ont emménagé dans un logement social ; et deux autres encore se sont installées sur des terrains privés. Que sont devenues ces personnes sur le plan des droits ? La normalisation de l'habitat a-t-elle constitué dans leur cas le gage d'un accès à tous leurs droits ? Comme si, d'une certaine manière, la normalisation de l'habitat constituait un passage obligé pour exercer ses droits ?

- *L'accès aux dispositifs d'insertion par le logement aux aires d'accueil garantit l'accès aux droits*

La comparaison des trajectoires montre qu'en ce qui concerne les personnes ayant normalisé leur habitat, **l'accès aux droits est garanti lorsque qu'un accompagnement a été programmé dans le cadre des politiques publiques**. C'est évidemment le cas dans les parcours d'insertion par le logement à l'image du dispositif « Un chez soi d'abord » qui prévoit en effet un accompagnement par une équipe médico-sociale pluridisciplinaire selon les sources officielles. Ce que confirme, si besoin en était, la trajectoire de Madame L... :

Les intervenantes du BIS rencontrent Madame L... lors d'une de leurs maraudes aux confins de l'agglomération tourangelle. Madame L... vit dans sa caravane après avoir, de son propre gré, quitté le Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dans lequel elle avait, par le

²⁹ On peut évidemment se demander pourquoi un nombre relativement de personnes ont décidé de rejoindre une aire... Il y a les décisions de justice bien sûr : les individus qui doivent porter un bracelet électronique sont dans l'obligation de s'installer sur une aire... mais pour les autres ? Les parents et les proches des condamnés, en tout cas ceux avec qui ces derniers habitent au quotidien, constitue une part non négligeable des personnes ayant rejoint une aire. Cependant, il y a d'autres facteurs qui entrent possiblement en ligne de compte : l'amélioration du revenu (qui permet de faire face aux dépenses liées au stationnement sur aire d'accueil) ; la peur et la lassitude à cause de l'instabilité résidentielle et des expulsions à répétition ; l'envie aussi d'accéder à des éléments de confort tels que l'eau et l'électricité. L'accès aux droits peut aussi être un élément attractif d'après mes interlocutrices parmi les travailleuses sociales, qui évoquent notamment l'existence de personnes venant s'installer sur une aire le temps de régler un problème avec leur soutien, et qui repartent ensuite.

passé, été orientée par les pouvoirs publics. Au bout de plusieurs rencontres régulières et de temps passé ensemble, Madame L... accepte d'emménager dans un logement social dans le cadre du programme « Un chez soi d'abord » parce que le logement est à son usage exclusif, ce qui n'est évidemment pas le cas dans un centre d'hébergement temporaire de type CHRS. Une fois le lien établi avec les travailleurs sociaux du programme, les intervenantes du BIS arrêtent leur accompagnement.

Le constat est le même à propos des 27 personnes qui ont rejoint une aire puisque **le marché du Département avec Tsigane Habitat prévoit un accompagnement social ou socioprofessionnel pour toutes les personnes vivant sur une aire**. Quand il s'agit de personnes stationnant sur aire, la passation se fait d'autant plus facilement que les travailleuses sociales en charge désormais de l'accompagnement social appartiennent, comme les intervenantes du BIS, au pôle social de Tsigane Habitat... et qu'elles partagent les mêmes bureaux.

- *Dans les autres cas, l'accès aux droits dépend surtout des relations avec les assistantes sociales de secteur*

Dans les autres cas en revanche, l'accès aux droits dépend surtout de la qualité des relations entre les personnes en situation précaire et les travailleurs sociaux des structures de droit commun :

Madame J..., qui a deux enfants en situation de handicap, emménage dans un logement d'urgence après avoir quitté son conjoint ; aujourd'hui, elle est accompagnée par l'assistance sociale de secteur mais cela n'a pas été simple car au départ, elle n'avait pas confiance en cette personne qui lui était inconnue.

Monsieur A... vient s'installer sur le terrain sa sœur à sa sortie de prison. Il accepte le suivi proposé par les intervenantes du BIS mais il refuse l'accompagnement de l'assistante sociale de secteur car il juge cette dernière « intrusive » : il trouve qu'elle pose beaucoup de questions, ce qui le rend mal à l'aise.

Ces deux exemples fournissent des éclairages intéressants sur le rôle du BIS et, plus largement, sur l'utilité des dispositifs d'aller-vers. D'abord, c'est bien l'aller-vers qui a permis d'établir ou de rétablir le contact grâce aux visites sur les lieux de vie. Ces interventions ont aussi été l'occasion pour les travailleuses sociales de prendre le temps d'échanger et de comprendre les raisons possibles du non-recours pour ensuite réfléchir à des solutions qui seront acceptées car plus en adéquation avec la demande de leurs interlocuteurs (par ex., un logement personnel plutôt qu'un hébergement en résidence sociale dans le cas de Madame L...). Le temps passé sur les lieux de vie a aussi permis d'établir les relations de confiance qui permettront ensuite d'assurer la passation avec les assistantes sociales de secteur. Tout en assurant le suivi le temps que le lien s'établisse avec l'assistante sociale, ce qui n'a rien de certain au départ comme le montrent bien les trajectoires de Madame J... et de Monsieur A..., les intervenantes du BIS ont contacté d'autres partenaires, par exemple au sein de l'institution scolaire (Madame J...), ce qui a permis d'amorcer par d'autres biais et peut-être d'accélérer le processus d'intégration à l'échelle locale.

4 – L'accès aux droits est-il garanti une fois le lien avec les structures de droit commun rétabli par le BIS ?

Heureusement, les exemples ne manquent pas pour montrer que le lien peut être rétabli entre les voyageurs en situation précaire et les services publics. C'est même la norme si l'on en croit les chiffres fournis par les travailleuses sociales puisqu'en juin 2024, il ne restait « seulement » qu'une petite dizaine d'individus en situation de non-recours sur les 200 rencontrés pendant la durée de la phase expérimentale. **Assez nombreux sont donc les interlocuteurs du BIS qui repèrent bien désormais les services vers lesquels ils ont été orientés.** En outre, la maîtrise des savoirs de base par les personnes en question ou par quelqu'un de leur entourage confère à ces derniers une autonomie indéniable dans leurs démarches auprès des pouvoirs publics, et ce quand bien même **les intervenantes du BIS continuent d'être sollicitées quand les procédures sont complexes**, d'où l'importance, pour les personnes en question, de garder le contact avec le BIS.

Cette réussite globale du dispositif ne doit pas faire oublier les autres situations : celle des personnes qui n'accèdent toujours pas à l'ensemble des droits et des services, d'une part ; celle des individus dont l'accompagnement ne tient pas ou plus, même si la passation semblait s'être bien déroulée ; d'autre part. Les deux exemples suivants sont très instructifs sur ce dernier point :

Allocataire du RSA, Monsieur A... a été placé en dispense « retraite » par la référente à qui les intervenantes du BIS ont passé le relai. La référente justifie sa décision en expliquant que Monsieur A... ne se rend pas aux rendez-vous quand elle le convoque, et que, de tout façon, Monsieur A... est inapte au travail. Mais Monsieur A... a possiblement d'autres problèmes à régler qui, eux, relèvent bien de l'accompagnement global auquel il a droit via le RSA, droit qui se trouve *de facto* suspendu puisque Monsieur A... a été classé en « dispense retraite ». Monsieur A... pourrait, il est vrai, se rendre à la MDS pour voire une AS de secteur. Mais la MDS est loin de son stationnement et il y a fort à parier qu'il ne prendra pas l'initiative d'y aller de son propre chef.

Après environ un an et demi de démarches assurées par les intervenantes du BIS, Monsieur J... a été placé sous tutelle. La passation se réalise dans de bonnes conditions avec la structure en charge des tutelles. Jusqu'au jour où, après avoir fait une rechute (Monsieur J... est alcoolique) et perdu la caravane financée grâce au soutien apporté par la tutelle, Monsieur J... rejoint un squat du secteur et que tout soit à recommencer sur le plan de l'accompagnement social.

Ces deux cas suffisent à confirmer ce qu'on savait sans doute déjà, c'est-à-dire que **pour des personnes en situation de marginalité ou d'exclusion, des ruptures dans l'accompagnement sont toujours possibles.** Cette imprévisibilité s'explique par des parcours en dents de scie à cause des addictions, comme dans le cas de Monsieur J..., mais aussi parce que les liens établis avec les référents des structures de droit commun ne sont pas suffisamment solides pour tenir dans la durée, ce qu'illustre bien la trajectoire de Monsieur A... Et des cas similaires ne sont sans doute pas rares dans le public du BIS, d'où la nécessité, une fois de plus, de **maintenir une activité de veille sur les lieux de vie** si l'on veut éviter que des personnes, qui demeurent en situation précaire, basculent à nouveau dans le non-recours.

II – Le BIS : un dispositif approprié par les usagers

Est-ce que le BIS est utile du point de vue de ses bénéficiaires ? Pour le dire autrement, comment ces derniers l'utilisent-ils et à quelles fins ? Afin de répondre à cette question, évidemment centrale dans le cadre d'une réflexion sur la réception de l'action publique, je m'appuierai sur les observations que j'ai faites lors des tournées avec les intervenantes du BIS. Je mobiliserai aussi les entretiens que j'ai eus avec l'ensemble des professionnels de l'action sociale rencontrés durant ma seconde enquête de terrain, les intervenantes du BIS bien sûr, mais aussi leurs collègues de Tsigane Habitat et des structures de droit commun. En croisant ces différentes sources d'informations, j'ai assez vite remarqué que **la « greffe » du BIS a plutôt bien pris parmi les voyageurs en situation précaire** : les intervenantes sont plutôt appréciées par les destinataires et le dispositif d'aller-vers constitue indéniablement une ressource supplémentaire dans leurs rapports, souvent compliqués et tendus, avec les pouvoirs publics.

1 – Interactions

La première fois qu'on arrive sur un stationnement illicite, le contact n'est pas forcément aisé. Certes les manifestations d'hostilité sont rares, mais les habitants se réfugient volontiers dans les caravanes, sans doute parce qu'ils ont peur, laissant aux chiens le soin d'accueillir si l'on peut dire les visiteurs. Une fois le contact établi en revanche, la frayeur de la première rencontre semble s'être estompée, laissant même la place au bout d'un certain temps et dans de nombreux cas au plaisir des retrouvailles, plaisir partagé comme j'ai pu l'observer chez les intervenantes mais aussi l'éprouver moi-même. La satisfaction s'exprime de bien des manières chez les gens que nous visitons : les sourires, les mots doux et les compliments, par exemple sur la tenue vestimentaire des intervenantes, sans oublier les remerciements répétés que l'on nous adresse, ainsi qu'à Dieu, car les voyageurs que nous rencontrons sont très souvent évangélistes, pour avoir envoyé les travailleuses sociales sur les stationnements.

Il y a bien sûr des raisons qui motivent ces remerciements. Ces raisons, ce sont les services rendus par les intervenantes du BIS, en particulier les « **activités de dépannage** » (Ion, Tricart). Ces dernières permettent en effet d'apporter des réponses rapides et parfois même immédiates aux demandes exprimées grâce aux nouvelles technologies et à leur bonne connaissance des procédures et des rouages des services publics. Aussi peut-on penser que **c'est d'abord comme « spécialistes de l'Etat » que les travailleuses sociales sont convoquées par les voyageurs en situation précaire**. Mais les services rendus ne se limitent pas là : il faut aussi tenir compte des dossiers plus complexes, dans le domaine de la santé ou de la justice par exemple. Ces dossiers demandent du temps et de la patience et les intervenantes du BIS doivent bien souvent **accompagner physiquement** les personnes pour faciliter l'accès aux droits ainsi que l'atteste le nombre assez élevé d'accompagnements physiques réalisés pendant la durée du projet dans les structures de droit commun et, plus largement, les services publics (164 accompagnements au total cf. Tsigane Habitat 2024). Les travailleuses sociales sont aussi sollicitées pour intervenir auprès des proches, un parent ou un enfant, et parfois même régler d'éventuels conflits interpersonnels ; elles remplissent alors une **mission de médiation** au sein-même de la famille. D'où l'importance des compétences relationnelles

qui, à côté de la capacité d'improvisation, font assurément partie des qualités requises dans le travail social au quotidien.

Tous ces services rendus – et la liste est loin d'être close – expliquent largement le sentiment de reconnaissance que les personnes en situation précaire peuvent exprimer à l'endroit des intervenantes du BIS, mais le **plaisir** et peut-être même **l'honneur d'être visité** ont aussi leur importance. Lorsqu'elles sont prévenues à l'avance, les femmes – pas toutes mais certaines d'entre elles, c'est sûr car elles l'ont expliqué aux intervenantes devant moi – se préparent, apportant un soin particulier au maquillage par exemple. Certes, la visite des intervenantes du BIS n'est pas un événement extraordinaire comme un mariage ou un baptême par exemple, mais c'est un moment apprécié, peut-être parce qu'il tranche avec le quotidien sur les stationnements. Impossibles à quantifier, ces remerciements et autres manifestations de joie et de gratitude expriment bien la « **circulation des affects** », pour reprendre une expression du philosophe et économiste Frédéric Lordon (2013), lors des rencontres entre les intervenantes et les usagers du BIS sur les lieux de vie. Cette circulation ne fait pas tout car il faut aussi compter avec les services rendus et leurs effets concrets comme je l'ai indiqué plus haut, mais elle facilite assurément la construction des relations de confiance et, sur cette base, l'adhésion des personnes aux politiques publiques. Ce faisant, la circulation des affects participe indéniablement à la transformation des personnes qui « ne demandent pas ou ne demandent plus leurs droits » (Avenel, 2021) en véritables usagers des politiques publiques.

2 – Usages

Débloquer une situation administrative ; régler un problème avec la justice ou avec les assurances ; téléphoner à l'hôpital pour avoir des nouvelles d'un proche et même aller chercher du bois, etc. On pourrait sans doute faire une liste à la Prévert de toutes les tâches pour lesquelles les intervenantes du BIS sont sollicitées. Il est toutefois possible de regrouper en quelques rubriques ces sollicitations ou usages, car **au travers des sollicitations, ce sont bien les usages possibles du dispositif par ses bénéficiaires, qui se donnent à voir.**

- *Améliorer les conditions de vie*

D'abord, c'est à **l'amélioration des conditions de vie** que le BIS a pu servir. Les montants perçus par les personnes rencontrées par le BIS restent pourtant modestes : en 2024, le RSA s'établit entre 653 euros par mois, pour une personne célibataire, et 1400 euros, pour un parent isolé avec trois enfants³⁰ ; le minimum vieillesse est de 1012 euros pour une personne seule³¹ ; et les adultes de moins de 25 ans, et qui ne peuvent, parce qu'ils sont trop jeunes, prétendre au RSA, peuvent signer des Contrats d'engagement jeune (CEJ) et, dans ce cadre, toucher une allocation qui s'établit aux alentours de 550 euros pendant 12 mois³² comme je l'ai indiqué plus haut. Assurément, **ces aides** ne permettent pas d'acquérir des voitures rutilantes ou des caravanes luxueuses comme on l'entend parfois dire à propos des voyageurs, mais elles **servent néanmoins à améliorer le quotidien, à régler des factures en suspens ou**

³⁰ https://www.aide-sociale.fr/montants-rsa/#Montant_RSA_pour_une_personne_celibataire_avec_et_sans_enfant

³¹ <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15712>

³² <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/contrat-engagement-jeune/>

encore à financer une assurance-véhicule. Les discussions à bâtons rompus avec les voyageurs en situation précaire montrent en outre que le rétablissement des droits sert aussi, comme par ricochet, aux proches. En effet, ces derniers subviennent généralement aux besoins de leurs parents quand ces derniers se trouvent en difficulté. L'accès à une prestation sociale permet ainsi d'alléger la charge financière que représente l'entretien des parents dans le besoin. Tout en mettant au jour l'importance de ces réseaux d'entraide qui se tissent le plus souvent à l'échelle de la famille élargie dans la lutte quotidienne contre la pauvreté, ces pratiques montrent bien à quel point **la solidarité nationale peut se combiner avec les solidarités familiales.**

- *Faire pression sur/ se protéger des pouvoirs publics*

Le BIS est également sollicité dans le cadre des rapports de force avec les pouvoirs publics. C'est le cas notamment quand les personnes rencontrées vivent sur des terrains privés et que, pour une raison ou pour une autre, les élus locaux leur refusent l'accès à l'eau ou à l'électricité. Dans plusieurs situations de ce genre, les personnes en question ont interpellé les intervenantes du BIS pour qu'elles s'enquière de la situation auprès des administrations compétentes et pour qu'elles entament les démarches nécessaires auprès des collectivités. Les travailleuses sociales n'ont toutefois pas forcément les compétences juridiques nécessaires pour suivre ce genre de dossier. Elles doivent alors se rapprocher de structures spécialisées en la matière comme le pôle juridique de la Fédération nationale des associations de soutien aux Tsiganes (FNASAT).

Les intervenantes du BIS peuvent aussi être interpellées au lendemain d'une descente de police sur un stationnement illicite, en particulier si les forces de l'ordre ont fait preuve de violence. Cela a manifestement été le cas sur un stationnement dans le secteur de Chinon d'après les témoignages recueillis par les infirmières du programme de médiation en santé, que les intervenantes du BIS ont mobilisées à l'occasion (l'intervention des forces de l'ordre a eu lieu le 2 avril 2023 au petit matin) :

[...] Les 17 adultes et 11 enfants résident en habitat mobile et en stationnement dit spontané. Ils nous ont fait part du choc psychologique et émotionnel qu'ils ont tous vécu ce matin-là à 6h.

Sans identification orale des services de la gendarmerie et en plein sommeil, le groupe familial n'a pas identifié dans un premier temps qu'il s'agissait des forces de l'ordre. Plusieurs personnes ont rapporté avoir pensé que c'était des individus qui leur voulaient « du mal » et qu'elles allaient « mourir ». Les personnes nous ont rapporté que plusieurs caravanes ont été forcées avec des « pieds de biche » et une « hache » [...]. Les caravanes étaient occupées par des enfants âgés de 18 mois à 17 ans et leurs parents, tous endormis [...]. Des violences physiques et verbales nous ont été rapportées y compris sur des personnes vulnérables : il nous a été décrit et mimé qu'un fusil a été pointé sur un jeune garçon de 7 ans alors qu'il était dans le lit en train de dormir ; son frère de 17 ans a été giflé au visage et mis à terre alors qu'il tentait de le protéger ; un homme a été extrait de son habitation nu et mis à terre sur le bitume. Les 2 autres interpellés ne portant qu'un sous vêtement ; des menaces à l'encontre des femmes et enfants : « si vous criez les femmes on vous taz » ; [de] nombreux « Ta gueule » ont été entendus ; plusieurs hommes précisent avoir reçu des coups de matraque ; des personnes menottées ont fait part aux gendarmes qu'elles étaient trop serrées et qu'ils avaient

mal ; il leur a été répondu « Tais-toi sinon on sert plus », coups de pieds dans des chiens de petite taille »³³.

Fortes de ces témoignages, les intervenantes du BIS ont alerté le Défenseur des droits, une proposition que les victimes de ces violences policières ont fini par accepter, non sans hésiter d'ailleurs, et ce par peur de possibles représailles de la part des pouvoirs locaux d'après mes interlocutrices.

Cet évènement révèle le **climat de peur** qui peut régner sur les stationnements illicites, ne serait-ce qu'à cause de la **menace permanente d'expulsion**. On peut d'ailleurs faire un constat similaire sur des terrains privés où, plutôt que d'essayer de faire valoir leurs droits, les personnes en situation précaire préfèrent souvent éviter de se faire remarquer, de crainte que les élus se montrent moins tolérants à leur endroit. Les protections et les soutiens que peut offrir le BIS dans ce genre de situations restent bien limités cependant et, en fin de compte, **c'est surtout comme intermédiaire que le BIS est utilisé par les voyageurs en situation précaire**.

- *Le BIS : un intermédiaire avec les pouvoirs publics*

D'abord, ainsi qu'on l'a noté plus haut, les intervenantes sont assimilées à des spécialistes de l'Etat en raison de leur connaissance, réelle ou supposée, des procédures et des normes de l'Etat social. On leur demande, d'après ce que j'ai pu observer, de lire les courriers de l'administration, de les expliquer et, à partir de là, de préciser les démarches à engager. Les travailleuses sociales sont aussi mobilisées parce qu'elles savent « parler à l'administration », en tout cas mieux que leurs interlocuteurs qui soulignent volontiers leur incompétence en la matière. Les travailleuses sociales maîtrisent donc l'art de la parole quand il s'agit de s'adresser aux acteurs institutionnels, mais elles sont aussi utiles pour parer les attaques discriminatoires et, ce faisant, accélérer l'accès aux droits. En d'autres termes, si l'on est un voyageur en situation précaire, **mieux vaut se faire accompagner par une intervenante du BIS quand on se rend au guichet des services d'aide ou à celui de l'administration** que d'y aller tout seul. Ce que confirment volontiers les travailleuses sociales avec qui j'ai pu m'entretenir sur le sujet.

Tous les intermédiaires ne se valent pas cependant. Les éloges ne tarissent pas à propos d'Alice Sanchez qui, apparemment, « sait mieux y faire que ses nouveaux collègues », sans doute parce que les gens estiment qu'elle a de l'expérience. Les travailleuses sociales peuvent ainsi se trouver en concurrence les unes avec les autres. Il n'y a d'ailleurs pas qu'elles à être instrumentalisées de la sorte : le personnel de l'Education nationale, les régisseurs des aires d'accueil, sans oublier le chercheur de passage, peuvent aussi être sollicités pour faire pression sur les pouvoirs locaux ou pour accéder aux « petits sous », les prestations sociales si l'on préfère.

Le recours systématique à des soutiens extérieurs qui, quel que soit leur statut, sont assimilés à des intermédiaires, et le fait de mettre ces derniers en concurrence les uns avec les autres relèvent assurément de la « ruse » ou de la « tactique » que Michel de Certeau assimile à l'« art du faible » (de Certeau, 1980). **Du point de vue des personnes en situation précaire, la**

³³ Courrier au Défenseur des droits en date du 2 avril 2023 (première version).

mobilisation de soutiens extérieurs permet de rééquilibrer un tant soit peu le rapport de force inégal avec les pouvoirs locaux tandis que la mise en concurrence permet de s’octroyer des marges d’autonomie tout en maximisant les chances d’obtenir satisfaction. Les professionnels de l’action sociale portent - et on peut les comprendre – un regard différent sur ces pratiques : ils assimilent cette mise en concurrence à une perte de temps puisqu’en effet, les démarches sont parfois doublées et même triplées. A la culture professionnelle qui accorde une place de choix à l’efficacité et à la productivité, se trouve ainsi opposée une forme de sagesse populaire qui consiste « à ne pas mettre tous ses œufs dans le même panier ». Dans cet ordre d’idées, le BIS constitue assurément une ressource supplémentaire dans le jeu des personnes en situation précaire qui, face à l’incertitude et faute de moyens suffisants, ont tout intérêt « à avoir plusieurs cordes à leur arc », plutôt que de s’en remettre à un seul professionnel, aussi efficace soit-il.

*

Durant la deuxième année du projet, alors que personne ne savait encore si le dispositif allait être maintenu ou non, les intervenantes du BIS et la direction de Tsigane Habitat étaient très inquiètes : que deviendraient les gens une fois le projet terminé? Une majorité de personnes étaient en passe d’être « raccrochées au droit commun » pour reprendre une expression habituelle dans le monde du travail social, mais le lien avec les services d’aide demeurait fragile dans bien des cas ; et il pouvait se rompre à tout instant compte tenu des parcours de vie chaotiques et de l’instabilité résidentielle liée aux stationnements illicites. Le BIS aurait-il échoué dans sa mission ? Assurément non, car les intervenantes du BIS ont réussi à établir des relations de confiance avec les personnes en situation précaire qui, à leur tour, ont instrumentalisé le dispositif pour faire valoir leurs droits, améliorer leurs conditions de vie et, parfois même, tenter de faire pression sur les institutions. Si le BIS a ainsi fait ressource dans la lutte contre la pauvreté que mènent au quotidien les personnes en situation précaire et celles qui les accompagnent, c’est bien parce que les travailleuses sociales ont réussi à s’allier avec les personnes en question bien sûr, mais aussi à construire des partenariats avec d’autres acteurs institutionnels. Ce faisant, le BIS a possiblement impacté les réseaux locaux d’action sociale comme Cyprien Avenel en fait l’hypothèse à propos de l’aller-vers en général (Avenel, 2021). Ce sont ces effets qu’il s’agit d’examiner à présent en mettant la focale sur les coopérations entre le BIS et les acteurs institutionnels.

Quatrième partie – Coopérations institutionnelles : le BIS et ses partenaires

Quelle(s) coopération(s) le BIS est-il parvenu à construire durant ces quelques années de service ? La question s'impose d'autant plus que, sans partenaires ni ressource à mobiliser, un dispositif comme l'aller-vers n'est pas d'un grand secours ainsi qu'on a pu le montrer dans la partie précédente. Les réflexions suivantes s'appuient principalement sur les entretiens que j'ai eus avec les professionnels de l'action sociale au sein des services du Département, des CCAS et de l'établissement Tsigane Habitat, ainsi que sur les comptes rendus des comités de pilotage du BIS auxquels j'ai d'ailleurs participé le plus souvent. Elles porteront successivement sur la circulation des informations à propos du BIS, sur la coopération dans le travail quotidien, et sur les effets de structuration dans la durée.

I – « Qui connaît le BIS ? » : la circulation de l'information et ses difficultés

Dès le départ, la **communication** a constitué **une priorité des porteurs du projet et des intervenantes sociales**. Rien de plus logique penseront sans doute les lecteurs puisqu'il s'agit d'un nouveau dispositif. Le projet n'avait donc même pas démarré qu'une fiche de présentation, un « *flyer* » en des termes plus familiers, était déjà prêt (fig. 3). **Des présentations officielles** dans les secteurs d'intervention du BIS ont également été organisées par la DDETS, et l'ancienne Préfette, Marie Lajus, a inauguré ce nouveau dispositif d'action sociale dans les mois qui ont suivi la mise en service. Rien que de très banal dira-t-on puisque l'Etat est le principal financeur de l'opération sauf que, dans la grande majorité des cas, toute action en direction des voyageurs constitue un sujet très sensible à l'échelle locale. J'en veux pour preuve les oppositions systématiques de l'opinion et/ou d'une partie des habitants aux projets d'aménagement d'aires d'accueil ou de terrains familiaux quand il y en a, ou encore, question vive s'il en est, les problèmes liés à la présence de stationnements « illicites ».

Les intervenantes du BIS ont également fait de la communication une de leurs priorités en « quadrillant », selon l'expression d'Alice Sanchez, **leurs nouveaux territoires d'intervention**, cela afin de se faire connaître, de repérer des partenaires potentiels et de les associer à l'action du BIS. En un an et demi, ce sont ainsi 54 partenaires qui ont été rencontrés par les intervenantes du BIS³⁴. Ce travail de réseautage demande évidemment des qualités

³⁴ CR du 7^{ème} COPIL France Relance, Pôle social Tsigane-Habitat, 30 juin 2022.

relationnelles et requiert la stabilisation d'éléments de langage pour emporter l'adhésion des interlocuteurs ; il exige aussi du temps, lequel a, dès le départ, été planifié par les intervenantes, tellement ce volet leur semblait important pour le bon fonctionnement du dispositif.

Dès le début du projet enfin, **le comité de pilotage (COFIL) a été élargi à l'ensemble des partenaires institutionnels** : les financeurs, c'est-à-dire la DDETS, la CAF et la CCTOVAL, bien sûr, mais aussi d'autres qui ont été invités par la direction de Tsigane Habitat à rejoindre le COFIL : les intercommunalités sur les territoires desquelles intervient le BIS (CCVL et Métropole), le Département et l'Agence régionale de santé (ARS). Dans la communication du BIS, le COFIL a joué un rôle non négligeable puisqu'il a fonctionné à la fois comme un lieu d'information et d'échanges sur les activités du BIS, et comme un relai, car les personnes présentes aux COFIL ont ensuite assuré la diffusion de l'information dans leurs institutions respectives.

Fig. 3 : Le flyer du BIS (recto)



En fin de compte, les porteurs du projet et les intervenantes ont fait preuve de **pragmatisme en multipliant les initiatives et les canaux de diffusion de l'information**. Dans l'ensemble, cette communication a plutôt bien fonctionné puisque le BIS est connu, en tout cas suffisamment connu par les acteurs institutionnels pour que les intervenantes du BIS parviennent à construire des coopérations solides comme on le verra plus loin. Il y a toutefois des points susceptibles d'amélioration.

Je pense d'abord la **communication écrite**. Certes l'information a bien circulé au démarrage du projet via le *flyer*, mais le BIS n'a fait l'objet d'aucune communication par la suite, notamment en ce qui concerne les résultats. Or, communiquer sur les résultats peut s'avérer stratégique. Cela permet en effet d'afficher l'efficacité et donc d'accroître la légitimité du dispositif auprès des acteurs institutionnels et des médias, si jamais ces derniers sont sollicités. En outre, il faudrait pouvoir procéder à des rappels car les acteurs institutionnels qui ont le sentiment d'être noyés par les informations et les messages, ont parfois eu tendance à oublier son existence si j'en crois mes interlocuteurs. Si **les intervenantes du BIS** ont effectivement quadrillé le territoire et multiplié les prises de contact, ces dernières **avaient-elles par ailleurs forcément le temps nécessaire et même les statuts adéquats pour interpeller et négocier avec les cadres des institutions-partenaires ?** Les accords de coopération établis au niveau des directions des services sont pourtant décisifs pour le travail quotidien, puisque c'est bien en fonction de leur aval et sur la base de leurs éventuelles instructions que les agents des structures de droit commun vont ensuite coopérer avec les intervenantes du BIS. Bien sûr, les cadres de TH sont venus en renfort, mais leur soutien aurait pu être plus régulier peut-être, et plus précoce aussi.

II – La coopération au quotidien

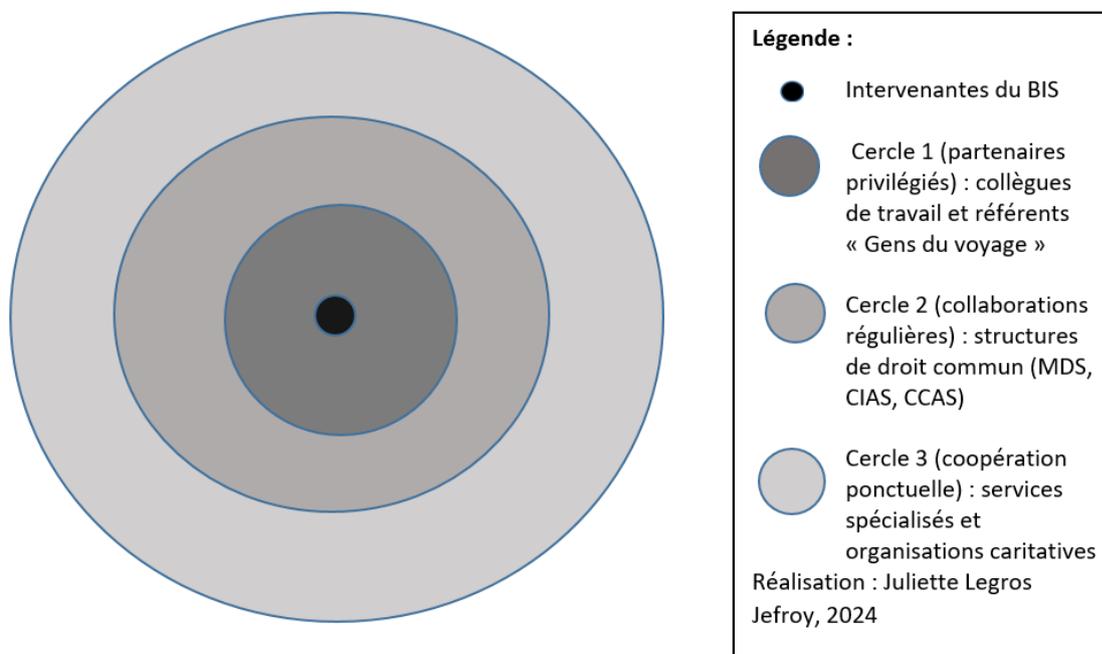
Que se passe-t-il une fois le contact établi entre le BIS et les partenaires locaux ? Quelles sont les formes de coopération effective que l'on peut repérer dans le travail quotidien ? Observe-t-on par ailleurs des formes de rivalité ou des malentendus qui peuvent ralentir la bonne marche du projet ? Enfin, les conditions sont-elles vraiment réunies pour assurer la « passation », c'est-à-dire le passage de relai dans l'accompagnement entre le BIS et les structures de droit commun et que le lien, désormais établi ou rétabli entre les personnes en situation précaire et les services publics, tienne dans la durée ?

1 - La construction de réseaux d'action publique en direction des voyageurs en situation précaire

Le travail de réseautage initié dès le début du projet par les intervenantes du BIS qui, rappelons-le, en avaient fait l'une de leurs priorités, a abouti à la construction de **réseaux d'action publique**. En se référant aux sociologues et aux politologues (Braunstein, Thatcher, 2019), on peut définir ces réseaux comme des **collectifs informels**, ou en tout cas faiblement institutionnalisés, d'acteurs participant, de près ou de loin, aux décisions et à la mise en œuvre des politiques publiques **sur une thématique donnée**, en l'occurrence l'accès aux droits des voyageurs en situation précaire.

Les enquêtes de terrain invitent à construire un schéma général (fig. 4) de ces réseaux à l'initiative du BIS. Au centre, on trouve bien sûr les intervenantes puisque ce sont les principales animatrices de ce projet. Celles-ci entretiennent des relations fréquentes et régulières avec un premier cercle de partenaires composé par les autres travailleuses sociales de Tsigane Habitat, en particulier celles qui interviennent sur les territoires d'intervention du BIS. A ces partenaires privilégiées s'ajoute quand il y en a, comme c'est le cas au sein de la Communauté de communes Chinon-Vienne et Loire (CCCVL), les référents « Gens du voyage ». A ce premier cercle qui constitue un peu le « noyau dur » du BIS, s'ajoute un deuxième cercle de partenaires avec lesquels les liens sont plus faibles mais néanmoins réguliers. Il regroupe notamment les travailleuses sociales des MDS et leurs homologues des CIAS et CCAS. Celles-ci sont mobilisées, dans un cas comme dans l'autre, dans le cadre des orientations et des passations. Elles s'imposent, pour cette raison, comme des partenaires obligés du BIS. **C'est d'ailleurs tout l'enjeu du travail de réseautage initié par les intervenantes du BIS que de renforcer ce deuxième cercle de partenaires et de parvenir à construire avec ceux-ci des relations suffisamment stables pour réussir leur mission.** Un troisième cercle, enfin, regroupe les acteurs avec lesquels les liens sont rares ou, pour être plus précis, ponctuels car liés à la résolution de cas particuliers, sur le plan de la protection des personnes par exemple ou sur celui de la santé. Il s'agit de services spécialisés et, parfois, d'organisations caritatives. Cette fois-ci, la coopération s'établit, non pas par le biais du quadrillage systématique des territoires d'intervention comme c'est le cas pour le deuxième cercle, mais grâce à des recherches ciblées, le plus souvent via les réseaux professionnels ou même sur internet, en fonction des problématiques rencontrées.

Fig. 4 : Les réseaux d'action construits par le BIS



Ces réseaux s'inscrivent **dans une logique marquée à la fois par l'horizontalité et par la transversalité**, puisque, dans bien des cas, les intervenantes du BIS prennent directement

contact avec les structures de droit commun et les services spécialisés... à moins que cela soit l'inverse. En outre, la géométrie de ces réseaux varie en fonction des situations rencontrées. En effet, les acteurs mobilisés ne sont pas forcément les mêmes comme on a pu le voir à propos du troisième cercle. Ils diffèrent aussi selon les secteurs d'intervention, en fonction de la présence ou non de référents « Gens du Voyage », ainsi que de l'activité des réseaux d'action locaux de lutte contre la pauvreté. La CCVL est connue par exemple pour avoir un réseau de lutte contre la pauvreté particulièrement dynamique selon mes interlocuteurs à Tsigane Habitat et au Département. Bien entendu, la qualité des liens établis par les intervenantes du BIS avec les agents du Département et des CCAS entre aussi en ligne de compte. Enfin, il faut garder à l'esprit que ces réseaux n'existent que *dans* et *par* l'action³⁵. La question est donc de savoir comment, concrètement, ces réseaux vont se concrétiser dans le travail quotidien et s'il n'existe pas, à côté des coopérations effectives, aussi des possibilités de concurrence.

2 - L'aller-vers et le droit commun : concurrence et surtout complémentarité

Au quotidien, **la coopération entre le BIS et les services de droit commun n'est pas forcément de tout repos**. Certes, on ne peut qu'observer la pluralité des formes effectives de coopération, mais on remarque aussi des formes de concurrence ainsi que des différences dans les services rendus par les travailleuses sociales, surtout si l'on adopte le point de vue des destinataires.

Dans certains cas, ce sont les intervenantes du BIS qui interpellent des partenaires, par exemple si elles jugent ne pas avoir les savoirs et les compétences nécessaires. C'est le cas quand, parce qu'elles présentent des handicaps ou ont des addictions, les personnes rencontrées ont besoin d'un accompagnement thérapeutique et des dispositifs spécialisés. Les intervenantes, qui, rappelons-le, contactent systématiquement les services de droit commun et les Maisons France services, peuvent aussi s'adresser à un service de tutelle si l'état de la personne l'impose. A chaque fois, il s'agit donc de coopérations résultant de « bricolages » *in situ* comme l'attestent les travaux sur la lutte contre la grande précarité (Le Goaziou, 2022) et sur le travail social (Ion, Tricart, 1998). **Ces arrangements au cas par cas s'expliquent par la singularité irréductible des situations et des parcours individuels, et par la diversité des contextes d'intervention**. D'autres fois, ce sont les structures de droit commun qui interpellent le BIS, et ce pour des motifs qui, une fois de plus, varient d'un cas à l'autre : ici, c'est la présence de personnes en stationnement illicite qui pousse les services d'une intercommunalité à solliciter le BIS pour que ses intervenantes aillent s'enquérir de la situation de vie des gens sur le stationnement, ce qui permettra d'ailleurs, non seulement de faire le point sur l'accès aux droits et les conditions de vie, mais aussi de diminuer les tensions avec les élus locaux et le voisinage ; là, ce sont plutôt les professionnels du pôle PMI d'une MDS qui, parce qu'ils soupçonnent la présence d'enfants en danger, demandent aux intervenantes du BIS si elles ont « une visibilité » sur la situation. Le BIS peut encore accompagner les cadres d'une MDS sur les lieux de vie, ce qui permet à ces derniers, non

³⁵ Cf, à ce sujet et sur un plan théorique, la théorie de la structuration (Giddens, 1987).

seulement de se rendre compte de la réalité des conditions de vie, mais aussi d'amorcer la relation avec les voyageurs en situation précaire comme on le verra plus tard.

L'aller-vers fonctionne donc dans les deux sens : des lieux de vie vers les structures de droit commun et vice versa. Il n'y a d'ailleurs pas que les professionnels de l'action sociale qui soient concernés ; c'est aussi le cas d'infirmières-puéricultrices qui ont pu accompagner les intervenantes du BIS sur des stationnements pour prodiguer des soins à des enfants en bas-âge, ou encore celui d'agents de la mission locale. Grâce au BIS, ces derniers ont pu en effet entrer en contact avec de jeunes adultes qui, jusqu'alors, ne fréquentaient pas cette structure dont l'existence leur était peut-être inconnue d'ailleurs. **Le BIS peut ainsi jouer un rôle de facilitateur dans l'exécution des politiques publiques** puisque les Missions locales ont, depuis la loi du 26 juillet 2019 intitulée « pour une école de la confiance », pour mission d'allervers les jeunes les plus fragiles, parmi lesquels on compte possiblement des voyageurs.

Amorcer les relations entre les personnes en situation précaire et les services ; s'enquérir de la situation des personnes pour le compte des services ; accompagner les personnes isolées vers les services ordinaires et *vice versa* : les combinaisons de l'aller-vers avec le droit commun ne manquent pas pour montrer la synergie possible d'un dispositif comme le BIS avec des structures de droit commun. Il y a cependant des situations dans lesquelles la coopération se construit plus difficilement, comme si, d'une certaine manière, le BIS venait perturber le travail social ordinaire. C'est notamment le cas quand les personnes en question bénéficient d'un accompagnement dans le cadre de la référence RSA par exemple, car dans les faits, rien n'empêche ces personnes de solliciter les services du BIS quand ce dernier se rend sur les lieux de vie bien entendu.

Comment les intervenantes devraient-elles réagir dans ce cas précis ? Devraient-elles refuser de répondre aux sollicitations ou en informer immédiatement la référente, même si leurs interlocuteurs leur demandent de ne pas le faire ? La question s'avère d'autant plus délicate en effet que les rapports sont parfois conflictuels et le lien distendu entre les allocataires et leurs référents.... Quand la situation se présente, **les intervenantes du BIS ont choisi de répondre aux sollicitations et de communiquer avec les référents, sauf quand leurs interlocuteurs leur demandent expressément de garder le silence.** Elles justifient cette position de la manière suivante : d'une part, l'aide qu'elles apportent est sans condition ; d'autre part, comme les personnes qui sollicitent les services du BIS vivent le plus souvent en groupe, il serait peu stratégique, si l'on veut toucher le plus grand nombre possible d'individus, de venir en soutien à certains d'entre eux et de refuser de répondre aux sollicitations des autres.

Bien entendu, les professionnels des structures de droit commun ne voient pas forcément les choses du même œil. Sans qu'on puisse généraliser, j'ai remarqué que deux au moins de mes interlocuteurs ont assimilé le BIS à un **dispositif de travail social « bis »**, pour reprendre l'expression de l'un d'entre eux. Les critiques portent en particulier sur les personnes ciblées par le BIS : s'agit-il vraiment de personnes inconnues des services ? Ne faudrait-il pas s'assurer de l'effectivité du non-recours avant d'intervenir et, ce faisant, veiller à une juste répartition des publics entre les différents acteurs en charge de la lutte contre la pauvreté ? N'y a-t-il pas enfin un risque d'instrumentalisation des travailleuses sociales par les personnes en situation

précaire car ces dernières multiplient volontiers les intermédiaires comme l'a vu dans la partie précédente ?

Dans le contexte actuel de l'action sociale, le BIS a nettement l'avantage car, il faut bien l'admettre, **les services rendus par les unes n'équivalent pas ceux rendus par les autres**, en tout cas si l'on adopte le point de vue des bénéficiaires. Quand un dispositif d'aller-vers comme le BIS est sur pied, les bénéficiaires se voient en effet proposer l'équivalent d'un service à domicile ; les bénéficiaires disposent en outre du numéro de téléphone « pro » de celles qui leur rendent visite, ce qui permet les sollicitations immédiates. A l'inverse, quand l'accompagnement est assuré dans le cadre du droit commun, les rendez-vous, qui sont, rappelons-le, plutôt des convocations quand il s'agit d'un « suivi RSA », ont plutôt lieu dans le bureau du référent ou dans des salles de réunion, même si, dans le cadre de la polyvalence de secteur, des visites à domicile sont aussi organisées. En outre, les bénéficiaires n'ont pas systématiquement le numéro de téléphone des travailleuses sociales ; ils doivent par conséquent passer par la personne de l'accueil (qui fait aussi office de standard), laquelle vérifie le bienfondé de la demande avant d'y donner suite. Il n'est donc pas forcément possible de joindre directement son référent... y compris si on estime qu'il y a urgence³⁶.

Bien sûr, **il ne s'agit pas d'opposer frontalement l'aller-vers et le droit commun**, et ce d'autant plus que les pratiques au sein des services de droit commun diffèrent largement d'un professionnel à l'autre. Il n'en reste pas moins certain que sur le plan relationnel, les intervenantes des dispositifs de type BIS ont un avantage qu'on pourrait peut-être qualifier de *structurel*. Qui, en effet, ne souhaiterait pas disposer d'un service à domicile et pouvoir, à tout moment, téléphoner à « sa » référente, que cela soit pour lui soumettre un problème ou pour lui demander un rendez-vous ? Et ce quand bien même les travailleuses sociales ne répondent pas toujours et qu'il faille recommencer ou attendre qu'elles répondent ? Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les personnes rencontrées préfèrent avoir affaire aux intervenantes du BIS... Or, ce n'est évidemment pas l'objectif du BIS, qui s'est plutôt vu confier comme mission de ramener les personnes en situation précaire vers le droit commun. Mais comment réussir la passation vers les services ordinaires si les bénéficiaires préfèrent, et on peut les comprendre, s'adresser aux personnes qui leur paraissent les plus accessibles, c'est-à-dire les intervenantes du BIS ?

Si elle a, dès le départ, constitué une préoccupation des intervenantes du BIS, **la passation vers les structures de droit commun est devenue leur priorité à la fin du projet**. Dans cet objectif, qui a d'ailleurs constitué une des rares directives de la direction de Tsigane Habitat, les intervenantes du BIS ont pris contact avec les référents pressentis et accompagné les personnes lors des premières entrevues. Elles ont par ailleurs songé à la mise en place d'un « kit de passation » qu'elles pourraient fournir aux destinataires. Dans ce kit seraient consignés les noms des personnes et des institutions à contacter pour les démarches futures. Malgré ces précautions, bien des questions sont restées en suspens. D'abord, **il est vite apparu que nombre des personnes suivies par le BIS n'étaient pas, pour des raisons diverses**

³⁶ Depuis quelques temps déjà, les travailleurs sociaux en MDS disposent d'ordinateurs individuels et de téléphones portables. Certains travailleurs sociaux préfèrent néanmoins que leurs interlocuteurs passent par l'accueil pour prendre rendez-vous.

et variées mais toujours singulières, « prêtes » pour que le relai soit passé aux services de droit commun. Dans ces conditions, la passation ne se réalise pas : les bénéficiaires n'honorent pas leurs rendez-vous ; la confiance dans les référents n'est pas suffisamment établie pour que l'accompagnement débute ; et les droits nouvellement acquis ne tiennent pas dans la durée. Comme le programme du BIS est prolongé, la pression sur les intervenantes a diminué, mais il reste à faire un classement avec, d'un côté, les personnes qui peuvent désormais se passer des services du BIS et les autres. En outre, rien ne dit que la passation tiendra dans la durée comme on a pu le voir dans la partie précédente. Faut-il alors que le BIS continue d'effectuer un suivi, même discret, des personnes et remplisse alors ce qu'on appelle dans le vocabulaire de l'action sociale une mission de « veille sociale » ? Mais **la veille elle-même n'est pas sans poser problème.** En effet, une mission de veille peut vite se transformer en accompagnement si la situation l'exige. Cette surcharge possible de travail est peu compatible avec les emplois du temps des intervenantes du BIS, car ces derniers sont déjà bien remplis. En outre, on peut se demander en quoi consiste concrètement une mission de veille : s'agit-il de simples visites de courtoisie pour savoir si « tout va bien » ou d'enquêtes plus approfondies sur les situations personnelles et les conditions de vie ? Dans quelle mesure ces visites ne risquent-elles pas, au bout d'un moment, d'être assimilées à une forme de surveillance, la discrimination positive que constitue l'aller-vers quand il vise un public prédéfini, risquant alors d'être vue comme une sorte de contrôle ? Le risque d'une mauvaise interprétation n'est pas à prendre à la légère, car ce sont bien ces suspicions à l'égard des travailleuses sociales qui ont incité nombre de personnes en situation précaire à prendre leurs distances avec les services sociaux (Foisneau, 2024 à propos de voyageurs, en France ; Persico, 2024, à propos des migrants « roms » en Italie).

Les réflexions précédentes montrent donc bien la **pluralité des formes de coopération entre un dispositif d'aller-vers comme le BIS et les structures de droit commun** : tout en favorisant le retour vers le droit commun, la coopération permet de régler des situations complexes dans certains cas, tandis que dans d'autres, les dispositifs d'aller-vers sont mis à contribution pour faciliter la mise en œuvre de politiques publiques. On retiendra de plus que ces coopérations peuvent se poursuivre sur un temps long, dans une logique de prévention, des violences intrafamiliales par exemple, mais aussi après la passation s'il faut continuer d'assurer une mission de veille comme on a vu. Aussi ne faut-il pas considérer les **dispositifs d'aller-vers** comme de simples instruments de « rabattage » des personnes éloignées des services vers les structures de droit commun mais comme **une des faces du travail social, certainement aussi indispensable que les rencontres en face-à-face dans les bureaux.** Pour que l'articulation fonctionne bien cependant, il faut veiller à éviter les concurrences possibles entre les services et les dispositifs, sans perdre à l'esprit, comme on a pu le souligner, que les actrices de l'aller-vers ont plus d'atouts que leurs collègues des bureaux pour construire des relations personnelles avec leurs interlocuteurs. Soulignons toutefois que **la construction de relations personnelles est une étape primordiale de la lutte contre le non-recours.** En effet, c'est bien parce que, petit à petit, au gré des visites, les intervenantes du BIS sont parvenues à gagner la confiance de leurs interlocuteurs que les travailleuses sociales ont pu convaincre ces derniers de prendre ou de reprendre contact avec les structures de droit commun.

III – Quand le BIS fait (un peu) « bouger les lignes » : les effets de structuration dans la durée

Juin 2024 : au moment où je commence à rédiger ce rapport de recherche-action, cela fait presque trois ans que le BIS est en service. Trois ans, c'est un délai sans doute trop court pour que le dispositif atteigne les objectifs fixés par les porteurs du projet, mais suffisant pour produire quelques effets sur l'action publique. Cette réflexion sur les effets de structuration s'impose d'autant plus que, contrairement à ce qu'on pouvait observer à l'automne 2021, alors que le projet du BIS venait juste de démarrer, l'aller-vers figure désormais à l'agenda des pouvoirs publics en Indre-et-Loire. Le BIS a-t-il contribué et, si c'est le cas, dans quelles proportions, à faire « bouger les lignes » comme on dit familièrement, en ce qui concerne les voyageurs en situation précaire, et aussi les pratiques professionnelles ?

1 – L'ouverture de nouveaux espaces de débat à propos des voyageurs

Si un premier constat s'impose, c'est bien l'ouverture d'espaces de débat. On pense aux comités de pilotage, soit une dizaine de réunions, très régulières (tous les deux mois) lors de la première année et plus espacées par la suite. Ces réunions ont permis de relayer l'information et, dans la foulée, d'ouvrir de nouveaux espaces de discussion au sein des organisations impliquées dans les COPIL, comme cela m'a été rapporté à propos des services du Département par exemple, où l'expérience du BIS a pu être commentée et même servir de « source d'inspiration », pour reprendre l'expression d'une de mes interlocutrices.

L'ouverture de ces espaces de débat auxquels il faut ajouter la présentation du dispositif dans des arènes existantes, en particulier les COPIL « territoriaux » liés au suivi des politiques d'accueil et/ou de scolarisation et les assemblées d'élus ont été l'occasion d'évoquer des thématiques nouvelles comme les conditions de vie, les modes de vie sans oublier bien sûr l'accès aux droits des voyageurs en situation précaire. Cette dynamique a occasionné la **(re)catégorisation des voyageurs en situation précaire**, non plus comme une population problématique, mais **comme des ayant-droits** qu'il s'agit de ramener vers le droit commun. Dans la foulée, les acteurs institutionnels se sont engagés dans un processus de diagnostic (pour ne pas dire de remise en question) en interne : le CCAS s'est vu commander une note sur la situation des gens du voyage sur le territoire municipal de Tours, tandis qu'en janvier 2023, des professionnels du Département ont été missionnés par leur hiérarchie pour faire le point à la fois sur les « besoins spécifiques » des voyageurs en Indre-et-Loire, et sur l'action des services départementaux à leur endroit.

La dynamique décrite ci-dessus peut assurément être assimilée à la construction d'un nouveau « problème public », c'est à dire « un état de fait qui est devenu un enjeu de réflexion et de protestation et une cible pour l'action publique » (Gusfield, 2003, p. 71). Mais quel est, au juste, l'« état de fait » à l'origine du processus ? **La présence de voyageurs en situation précaire** est assurément un élément important à prendre en compte, mais il faut aussi considérer deux autres éléments relatifs aux **politiques publiques**. Le premier a trait au marché départemental d'accompagnement social qui, jusqu'en 2022, concernait la population

présente sur les aires d'accueil comme cela a déjà été signalé, ainsi que 70 ménages dont l'accompagnement, sans doute, parce qu'il s'agissait de situations jugées complexes ou problématiques devait être confié à une structure spécialisée, Tsigane Habitat en l'occurrence. Or, le nombre de ménages stationnant hors aire et suivi par Tsigane Habitat a été divisé par deux dans le nouveau marché³⁷, ce qui a suscité interrogations et inquiétudes au sein de l'association et de son « Pôle social ». Du côté du Département, le problème a toutefois été résolu facilement en ce qui concerne le suivi-RSA, puisque les bénéficiaires ont été classés en non-désignation au motif du « stationnement en spontané », selon mes interlocuteurs au Département. Le second élément relatif aux politiques publiques est **la non-désignation de référent RSA**. Cette pratique suscite en effet deux grands types de critique parmi les professionnels de terrain : d'une part, ceux-ci ont pu l'assimiler à une inégalité de traitement entre des allocataires qui se verraient obligés de respecter la procédure alors que d'autres, parce qu'ils stationnent en « spontané », s'en verraient dispensés ; d'autre part, les professionnels ont pu voir dans la non-désignation une atteinte aux droits puisque les personnes privées de référent ne peuvent bénéficier de l'accompagnement socio-professionnel auxquels ils ont droit.

Quel lien peut-on, en fin de compte, établir entre le BIS et ces « problèmes publics » en formation ? De toute évidence le BIS a constitué une réponse possible en allant vers les voyageurs en situation précaire parmi lesquels se trouvent comme on pouvait s'en douter, des allocataires sans référent RSA au motif de la non-désignation. Mais il a aussi alimenté les débats et les controverses en mettant la focale à la fois sur la présence de voyageurs en situation précaire et sur les défaillances de l'action sociale à leur endroit³⁸, tout en contribuant, même modestement, à la re-catégorisation des voyageurs en situation précaire sous l'angle de l'accès aux droits et aux services, ainsi que je l'ai signalé plus haut.

2 - Le BIS et la (difficile) diffusion de l'aller-vers dans les structures de droit commun

Si, en mettant l'accent sur les questions de non-recours et d'accès au droit, le BIS a quelque peu contribué à faire évoluer le regard des acteurs institutionnels sur les voyageurs en situation précaire, qu'en est-il sur le plan des pratiques professionnelles ? Le BIS participe-t-il de ce mouvement de transformation que Cyprien Avenel semble observer dans le sillage de la crise sanitaire du COVID avec la diffusion de l'aller-vers, nouveau « modèle d'intervention

³⁷ Le nombre d'adultes accompagnés au titre des groupes familiaux itinérants identifiés est passé de : 100 adultes avant 2018 (ancien marché avec Voyageurs 37), à 70 de 2018 à 2021 (précédent marché avec Tsigane Habitat), puis 35 à partir de 2022 (dernier marché avec Tsigane Habitat) – informations transmises par mes interlocuteurs Département en octobre 2024.

³⁸ Le 25 novembre, alors que le BIS circule depuis moins de trois mois, les intervenantes indiquent pour la première fois lors du 4^{ème} COPIL l'existence de personnes sans référent : « [...] sur 44 personnes, 25 [...] sont bénéficiaires du RSA dont 16 n'ont pas de désignation de référent ». Le compte rendu du COPIL amène des éléments d'explication : « La note du Conseil départemental de 2018, concernant les BRSA, notifiait que si ces derniers stationnaient en spontané, il n'y aurait pas de désignation de référent. 250-300 BRSA gens du voyage sont donc sans accompagnement ». Sont également évoqués les « voyages multiples des gens du voyage » (Compte rendu du 4^{ème} COPIL France Relance, Pôle social Tsigane Habitat, 25 novembre 2021, p. 3)

social », selon le sociologue (Avenel, 2021, p. 727) ? Les entretiens avec les professionnels des structures de droit commun confirment plutôt une autre tendance, également soulignée par C. Avenel qui estime en effet, que « **la logique habituelle est encore celle du guichet qui attend son public** » (*Ibid.*, p. 724). Ce que je confirme : « on m'appelle ; je ne m'invite pas », me précise par exemple une de mes interlocutrices.

La rareté des visites aux habitants des stationnements illicites ne signifie pas pour autant que l'aller-vers n'existe pas en tant que pratique professionnelle dans les structures de droit commun. Dans la majorité des cas, celle-ci reste circonscrite aux visites à domicile cependant. Ces déplacements peuvent d'ailleurs constituer un temps fort de l'accompagnement social car les visites à domicile se prêtent mieux au travail relationnel que le face-à-face dans les bureaux, davantage propice, pour sa part, à la signature des contrats et autres démarches administratives : « **les rendez-vous au bureau, c'est pour poser le cadre** », me précise à ce sujet un interlocuteur, cette formule exprimant bien, à mon avis, l'articulation qui peut exister entre les lieux et les activités qui s'y déploient : le domicile pour le travail relationnel et le bureau pour la signature des contrats et les démarches administratives.

Dans certaines structures de droit commun, le **BIS a néanmoins contribué à l'émergence de nouvelles pratiques en accompagnant des professionnels de l'action sociale sur des stationnements illicites**. Quand ils reviennent sur leur expérience avec le BIS, les professionnels se montrent en effet plutôt enthousiastes : les visites sur les stationnements leur ont permis de se faire une idée précise des conditions de vie, ce qui est évidemment impossible quand on reste dans son bureau ; les relations avec les usagers ont débuté dans un contexte favorable puisque sur les stationnements, les voyageurs semblent à plus à l'aise que dans les bureaux ; le fait d'apporter des réponses à des problèmes immédiats (en l'occurrence la fourniture de bouteilles d'eau pendant une période de canicule) a également permis d'engager une relation de confiance qui se maintiendra par la suite, alors que le BIS s'est retiré. Cette relation a facilité l'expression de nouvelles demandes, sur le plan des soins cette fois-ci.

C'est probablement en multipliant les actions de ce genre qu'un dispositif comme le BIS pourrait peut-être contribuer à la **diffusion de l'aller-vers au sein des structures de droit commun**. Mais pour que la greffe prenne, encore faudrait-il que les professionnels des structures en question soient disposés à aller vers les non-ressortissants. C'est peut-être une **affaire de culture professionnelle** et par conséquent de formation, mais aussi et surtout d'**expérience personnelle** et même d'**appétence**, d'après ce que j'ai pu apprendre lors de mon enquête dans les services.

3 - Le déploiement de l'aller-vers en Indre-et-Loire et ses processus

Si l'aller-vers progresse en Indre-et-Loire aujourd'hui, c'est donc moins par la transformation en interne des pratiques professionnelles au sein des structures de droit commun que par la **mise sur pied de dispositifs dédiés**. Je pense d'abord aux dispositifs portés et animés par Tsigane Habitat : le BIS, bien sûr, mais aussi le programme de médiation en santé financé par

l'Agence régionale de la santé (ARS), et qui intervient aussi bien sur les aires d'accueil qu'avec le BIS sur les stationnements illicites. A ces deux dispositifs d'aller-vers, s'ajoute depuis le mois de juillet 2024 un troisième : l'Espace de vie sociale³⁹ (EVS), dont le coordinateur sera chargé, outre le fonctionnement de l'EVS « en lien avec les autres services du pôle social de Tsigane Habitat », du « renforcement des capacités et [du] développement d'outils dans les différents services de la DGAS [Direction générale adjointe Solidarités] du Département d'Indre-et-Loire pour une meilleure prise en compte des voyageurs et de leurs spécificités dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques sociales du Département et un meilleur accueil et accompagnement de ce public » (fiche de poste mise en ligne au printemps 2024). Ce projet combine donc deux actions différentes : l'EVS à proprement parler, qui est financé par la Caisse d'allocations familiales (CAF), et l'« action complémentaire », financée par le Département dans le cadre du marché avec Tsigane Habitat⁴⁰. Ce dispositif à deux volets mais que par commodité, je propose de nommer « EVS » désormais, sera, comme le BIS et le programme de médiation en santé, opérationnel jusqu'à la fin 2025.

Un autre dispositif devrait également voir le jour sous peu à l'initiative du Département : il s'agit du BUS « Protection maternelle et infantile » encore appelé « Bus PMI ». Ce dispositif aura deux volets, un volet « PMI » dont la gestion sera confiée à une équipe de médecins et d'infirmières ; et un volet « accès aux droits », un peu comme le BIS qui aurait d'ailleurs servi de « source d'inspiration »⁴¹. Enfin, il faut compter avec d'autres dispositifs, comme Impala qui vise les « jeunes en rupture ». Piloté par ID 37, ce dispositif constitue un « consortium » qui réunit, outre cette structure, une dizaine d'acteurs publics et associatifs de la lutte contre les exclusions dans le Département⁴². A ces dispositifs dont les thématiques s'inscrivent, comme celles du BIS, dans le cadre de la lutte contre le non-recours, il faut encore ajouter les actions initiées par les intercommunalités en milieu urbain, sur les territoires desquels l'action est sans doute facilitée par la présence de nombreux acteurs de l'action sociale, en particulier dans les quartiers « politique de la ville », mais aussi dans des secteurs ruraux. Pour rester dans le périmètre d'intervention du BIS, on pense notamment à la Communauté de communes Touraine Val de Loire (CCTOVAL) qui, peut-être en raison de sa configuration géographique particulière (des centres urbains concentrés dans la partie sud du territoire de la CC, c'est-à-dire le val de Loire, et de vastes espaces faiblement peuplés sur le reste du territoire), a mis sur pied des dispositifs à la fois décentralisés et mobiles depuis plusieurs années déjà dans les domaines de l'accès aux droits et de l'animation socio-culturelle.

³⁹ « L'espace de vie sociale est une structure de proximité qui touche tous les publics, a minima, les familles, les enfants, les jeunes » d'après la Caisse nationale des Allocations Familiales qui indique encore dans sa brochure intitulée « Le point sur... les espaces de vie sociale », les objectifs attribués à ces EVS : « l'inclusion sociale et la socialisation des personnes, pour lutter contre l'isolement ; le développement des liens sociaux et la cohésion sociale [...], la prise de responsabilité des usagers et le développement de la citoyenneté [...] (*Ibid.*). (CNAF, sd, Le point sur... les espaces de vie sociale » (brochure en ligne sur le site de la CNAF).

⁴⁰ Informations transmises par mes interlocuteurs du Département en octobre 2024.

⁴¹ Entretien, Département, avril 2024.

⁴² Ces structures sont : Entraide et solidarités, Cispeo, Habitat Jeunes, CIAS Loches Sud Touraine, ASHAJ Amboise, Claac Chinon, AJH Tours, Mobilités Solidaires 37, Wimoov, Espace Santé jeunes.

Le BIS aurait-il eu un effet « boule de neige » ? Certes, des dispositifs, comme le Truck Ados, sont antérieurs au BIS, mais ce dernier **a sans doute servi d’amorce à d’autres actions, en particulier l’EVS et le programme de médiation en santé.** L’examen doit aussi prendre en compte les aspects financiers pour voir si, au fil des années, on constate la mobilisation de nouveaux financeurs. De septembre 2021 à août 2023, le BIS était financé par le programme France Relance à hauteur de 210 000 Euros pour le fonctionnement et de 10 000 euros pour l’investissement, tandis que la CAF apportait 50 000 euros pour l’investissement (l’achat du camping-car aménagé en l’occurrence). L’année, suivante, de septembre 2023 à août 2024 pour être précis, ce sont les financements de la DDETS qui ont permis de financer le dispositif à hauteur de 130 000 euros. Durant cette période, Tsigane Habitat a également bénéficié d’un soutien de la part de la DRETS à hauteur de 37 500 euros dans le cadre de l’appel à manifestation d’intérêt régional « Alliances locales pour les solidarités 2023⁴³». Depuis le mois d’août 2024 et jusqu’à la fin 2025, le fonctionnement du BIS est désormais financé par le Programme 177 (ou BOP 177), ligne budgétaire réservée au financement de l’urgence sociale, à hauteur de 70 000 euros par année (2024 et 2025), et par le Pacte des solidarités⁴⁴ (47 000 euros par an, en 2024 et 2025). Les intercommunalités ont bien été sollicitées par Tsigane Habitat mais jusqu’à présent, seule la Communauté de communes Touraine Ouest-Val-de-Loire (CCTOVAL) a accepté d’apporter un soutien financier, d’abord de 3 000 euros au moment du démarrage du BIS, puis de 10 000 euros par an les années suivantes. Encore faut-il préciser que ces derniers financements n’ont pas été versés, peut-être parce que la CCTOVAL attend que d’autres intercommunalités apportent leur contribution avant de s’engager plus en avant⁴⁵.

Les informations précédentes montrent bien **la diversification des modes de financement** avec, d’un côté, des appels à projet qui s’avèrent décisifs au moment de la phase de lancement tout en apportant des financements complémentaires par la suite, et, de l’autre, **des financements réguliers alloués dans le cadre de politiques nationales de lutte contre la pauvreté.** La diversification des modes de financement ne signifie pas pour autant la mobilisation de nouveaux acteurs car **l’Etat demeure le principal financeur du BIS.** Cette affirmation doit toutefois être nuancée si l’on considère non plus seulement le BIS, mais l’ensemble des programmes portés par Tsigane Habitat dans le champ de l’action sanitaire et sociale ou de la « médiation sociale », terme que semble privilégier désormais la direction de Tsigane Habitat : le BIS (financé par l’Etat), l’EVS (financé par la CAF et par le Département), le programme de médiation en santé (financé par l’ARS). Il faut en outre garder à l’esprit que ces dispositifs viennent compléter d’autres missions confiées à Tsigane Habitat dans le cadre du marché avec le Département : la référence RSA et l’accompagnement social sur les aires. Le

⁴³ <https://centre-val-de-loire.dreets.gouv.fr/Appel-a-manifestation-d-interet-regional-Alliances-locales-pour-les-solidarite>

⁴⁴ Le Pacte des solidarités est un dispositif national qui a succédé en 2023 à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté mise en place par le gouvernement en 2018 (<https://solidarites.gouv.fr/le-pacte-des-solidarites-lutter-contre-la-pauvrete-la-racine>).

⁴⁵ Informations communiquées par la direction de Tsigane Habitat en novembre 2024.

constat qui s'impose en fin de compte, en tout cas si l'on réfléchit à l'échelle de Tsigane Habitat, c'est donc bien celui d'**une mobilisation accrue des acteurs institutionnels sur les questions d'intervention sociale auprès des voyageurs en situation précaire**. Cet engagement ne vaut toutefois que jusqu'à la fin de l'année 2025.

*

En Indre-et-Loire probablement comme dans d'autres départements, **l'aller-vers a fait des progrès ces dernières années**, mais sans pour autant devenir une pratique ordinaire au sein des structures de droit commun ainsi que j'ai pu le constater lors de mon enquête dans les services. Dans ce contexte, c'est la mise sur pied de dispositifs dédiés qui autorise le développement de l'aller-vers dans le département. **Cette tendance à la multiplication des dispositifs ne risque-t-elle pas de poser des problèmes de gouvernance à l'avenir ?** Les dispositifs d'aller-vers ne feront-ils pas double-emploi si jamais leurs missions se recoupent, ce qui est possiblement le cas en ce qui concerne l'accès aux droits ou l'intervention auprès des jeunes adultes par exemple ? Comment s'assurer par ailleurs de la bonne répartition des publics des secteurs d'intervention entre les différents dispositifs ? Comment, enfin, garantir une bonne articulation entre l'aller-vers et l'action existante des structures de droit commun ?

Cinquième partie – Aller-vers et lutte contre la grande pauvreté : perspectives d’avenir en Indre-et-Loire

L’expérience du BIS fournit quelques pistes sur la façon dont on pourrait articuler de façon cohérente les différents dispositifs. Durant les quelques années qu’a duré l’expérimentation, les intervenantes du BIS ont en effet réglé la majeure partie des problèmes qu’elles pouvaient rencontrer : elles ont construit des passerelles avec les structures de droit commun et les services spécialisés ; elles ont aussi interpellé leur hiérarchie pour solutionner des problèmes de coopération et/ou en lien avec les partenaires ; enfin, elles ont planifié leurs interventions dans le temps et dans l’espace, dans le cadre de l’expérimentation donc, mais aussi pour préparer le déploiement du dispositif sur de nouveaux territoires à partir de juillet 2024. Dans le fil de ces observations, je veux, dans les lignes suivantes, amorcer la réflexion sur le pilotage des dispositifs d’aller-vers et sur la lutte contre la grande pauvreté dans les années à venir en m’appuyant sur l’expérience du BIS.

1 - Piloter l’aller-vers : les leçons de l’expérience du BIS

L’expérience du BIS met au jour les impératifs de l’aller-vers en matière de gouvernance. Cela permet de clarifier les missions et les niveaux de responsabilité au sein des organisations en charge de l’aller-vers, et de jeter les bases d’une planification territoriale des interventions. Bien des questions restent en suspens cependant.

1.1 - Les impératifs de l’aller-vers sur le plan de la gouvernance

Ce que révèle l’expérience du BIS, c’est d’abord la nécessité de **conserver des dispositifs à la fois légers, autonomes et adaptables**. De fait, les actions de coopération ne se décrètent pas à l’avance, mais se construisent *in situ*, ce qu’avaient d’ailleurs bien montré les travaux sur l’urgence sociale (*cf.* entre autres Cefaï et Gardella, 2011). Et pour pouvoir procéder à ces arrangements *in situ*, il faut bien que les professionnels aient les coudées franches. Les travailleuses sociales sont, de plus, les mieux placées pour déterminer et programmer leurs interventions compte tenu de la diversité des situations, de la qualité des contacts établis avec

les personnes en situation précaire et parmi les acteurs de la lutte contre la pauvreté. Enfin, il y a toujours une part d'imprévu avec laquelle doivent composer les intervenantes du BIS et, plus largement, l'ensemble des professionnels de terrain, comme un rendez-vous annulé, un problème à régler dans l'urgence par exemple. D'où la nécessité de pouvoir réagir rapidement et donc de pouvoir décider sur le champ de ce qu'il convient de faire pour faire face aux **imprévus qui constituent plus la règle que l'exception quand on agit dans le cadre de l'aller-vers et/ou de l'urgence sociale.**

Est-ce à dire que l'encadrement est de peu d'utilité dans le pilotage des dispositifs d'aller-vers ? L'expérience du BIS montre au contraire que, tout en conservant une grande autonomie, les intervenantes sociales doivent pouvoir compter sur l'encadrement pour établir le lien avec les futurs partenaires et, ce faisant, faciliter le travail au quotidien. **C'est en effet aux cadres que revient la charge de construire** ce qu'on peut appeler **les accords de coopération institutionnelle**. D'après ce que j'ai pu remarquer, il est préférable que ces accords soient contractés en amont des interventions sur le terrain. A défaut, le travail des acteurs de l'aller-vers s'en trouve ralenti puisque leurs homologues dans les structures de droit commun n'ont pas forcément l'aval de leurs supérieurs hiérarchiques. Ces accords s'imposent aussi pour dissiper les malentendus et les concurrences éventuelles, entre les dispositifs d'aller-vers et les structures de droit commun, ainsi qu'entre les dispositifs d'aller-vers eux-mêmes, si jamais ceux-ci remplissent des missions similaires. Bien sûr, les travailleuses sociales ont, elles aussi, un rôle à jouer dans la recherche et la construction des partenariats, mais les cadres restent néanmoins les mieux placés compte tenu de leurs statuts dans un monde de l'action sociale qui, certes, prône l'horizontalité et la transversalité, mais n'en reste pas moins assez hiérarchisé d'après ce que j'ai pu observer durant cette recherche-action.

Enfin, la lutte contre le non-recours implique certainement l'existence de référents personnels. **Plus que les dispositifs ou les organisations qui les portent, ce sont les intervenantes sociales qui sont connues des personnes en situation précaire.** Et c'est de la qualité des liens établis entre ces dernières et les ayant-droits, donc de la qualité des liens personnels que dépend la possibilité d'un rapprochement entre ces derniers et les structures de droit commun. Mais **la construction de relations de confiance exige du temps et de la continuité dans l'accompagnement**, d'où la nécessité de désigner des référents personnels. L'idée n'est évidemment pas nouvelle puisque des référents de ce type existent déjà dans l'accompagnement RSA ou dans celui des jeunes adultes (cf. Impala) avec la « référence de parcours ». Il n'en reste pas moins que c'est bien l'expérience du BIS qui m'amène à souligner l'importance de ces référents personnels pour que les dispositifs d'aller-vers atteignent leur cible.

1.2 – Les missions et les responsabilités des acteurs de l'aller-vers

Ces remarques suffisent pour clarifier les missions et les responsabilités entre les différents acteurs de l'aller-vers (fig. 5). Sur le terrain, on retrouve bien sûr des dispositifs légers, autonomes et adaptables. Ces dispositifs sont la plupart du temps animés par deux professionnels de l'action sociale, mais la configuration des équipes peut varier selon les

moments et les situations. L'expérience montre ainsi que le binôme de travailleurs sociaux s'impose pour les maraudes, mais les professionnels peuvent aussi travailler seuls une fois que le contact est bien établi avec les personnes en situation précaire, quand il s'agit d'assurer des accompagnements par exemple. Dans d'autres situations, la formule gagnante si l'on peut dire est plutôt le binôme « intervenante sociale-infirmière » car leurs actions peuvent s'avérer complémentaires : l'une aborde des questions relatives aux droits tandis que l'autre peut répondre à des sollicitations concernant la santé et les soins.

Fig. 5 : La gouvernance de l'aller-vers : réflexions à propos des dispositifs portés par Tsigane Habitat (schéma récapitulatif)

Structures	Missions et responsabilités proposées
<ul style="list-style-type: none"> • BIS • médiation en santé • EVS => trois dispositifs légers, autonomes et adaptables	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions auprès des personnes (maraude, orientations, accompagnements et veille) • Prise de contact et identification des partenaires • Organisation du travail quotidien et coordinations des interventions sur le terrain • Préparation réunions COPIL
Pôle social et direction Tsigane Habitat	<ul style="list-style-type: none"> • Présentation des dispositifs aux élus et aux partenaires institutionnels • Négociation des accords de coopération institutionnelle • Gestion des situations complexes et coordination des interventions en collaboration avec les professionnels de terrain • Préparation réunions COPIL
COPIL commun aux trois dispositifs pilotés par TH	<ul style="list-style-type: none"> • Portage politique de l'aller-vers • Information et débat • Relai information • Décision des orientations stratégiques • Coordination des dispositifs • Recherche de financement

Olivier Legros, décembre 2024

Aux cadres incombent notamment la construction et le suivi des accords de coopération institutionnelle, même si les professionnels de terrain « quadrillent » les secteurs d'intervention pour présenter le dispositif et identifier des partenaires potentiels. Les cadres sont aussi les interlocuteurs privilégiés des professionnels de terrain dans la gestion des situations complexes et pour la coordination des interventions sur le terrain. Enfin, avec les professionnels de terrain, ils préparent les réunions du comité de pilotage.

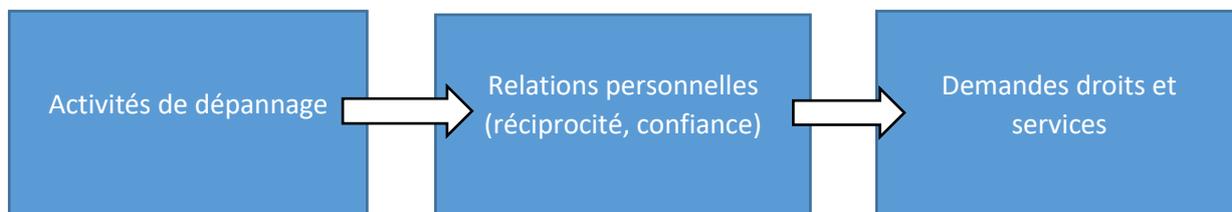
Le COPIL est évidemment une structure-clé de la gouvernance. C'est d'abord une **instance de communication** puisqu'il exprime, par sa composition et par ses interventions auprès des autres acteurs institutionnels, l'intérêt que portent les services de l'Etat et les collectivités territoriales aux politiques d'aller-vers. C'est donc au COPIL que revient le **portage politique de l'aller-vers**. L'expérience du BIS montre par ailleurs que le COPIL est un **lieu privilégié d'échange et de débat**, ainsi qu'un relai de l'information au sein des différentes institutions-membres. C'est aussi une **instance de décision** en ce qui concerne les grandes orientations de

développement. Il peut, de plus, faciliter **la coordination des dispositifs entre eux**, si tant est que ces derniers soient gérés par la même organisation, ce qui est le cas pour le BIS, le programme de médiation en santé et l'EVS. Le COPIL, enfin, apporte son soutien à l'organisation en charge du dispositif, Tsigane Habitat en l'occurrence, dans un domaine évidemment stratégique : **la recherche de financements**.

1.3 - Planifier les interventions des différents dispositifs dans le temps et dans l'espace

L'expérience du BIS vient confirmer le **caractère progressif de la lutte contre le non-recours** (fig.6) : en apportant des réponses concrètes à des problèmes immédiats, les activités de dépannage permettent aux intervenantes sociales d'instaurer des relations personnelles de réciprocité avec les personnes en difficultés ; Ces relations sont propices à l'émergence de la demande dans d'autres domaines relatifs aux droits et aux services.

Fig. 6 : La dynamique de progression de la lutte contre le non-recours



Olivier Legros, décembre 2024

Cette dynamique est intéressante sur le plan de la gouvernance des dispositifs d'aller-vers car elle permet de **planifier les interventions dans le temps et dans l'espace** : les dispositifs chargés de l'accès aux droits peuvent amorcer le processus dans un secteur donné, puis les autres dispositifs (santé, action sociale et culturelle) prennent le relai tandis que les dispositifs d'accès aux droits se concentrent sur d'autres secteurs tout en maintenant une activité de veille sur les premiers territoires d'intervention. Ce schéma s'inspire largement des propositions présentées par les intervenantes du BIS lors du COPIL de juin 2024. En effet, ces dernières ont décidé de maintenir quelques actions d'accompagnement et une activité de veille sur les territoires « historiques » du BIS, c'est-à-dire Tours-Métropole et les Communautés de communes Chinon Vienne Loire et Touraine Ouest Val-de-Loire. Pendant ce temps, elles iront présenter le BIS aux acteurs institutionnels et faire les premières maraudes dans les nouveaux secteurs d'intervention (CC Gâtine-Racan, à partir de juillet 2024 ; et CC Val de Vienne, à l'automne 2024).

La mise en œuvre de ce schéma d'intervention nécessite de réunir plusieurs conditions. D'abord, il faut s'assurer de l'existence de référents dans la durée. Ces **référents** sont **personnels** mais ils peuvent aussi être **territoriaux**, même si, il faut le souligner la référence personnelle reste première, ne serait-ce que pour assurer la continuité des suivis si jamais un changement de résidence impose un changement de territoire. Pour prendre l'exemple du BIS, Alice Sanchez restera référente sur les anciens territoires d'intervention, tandis que

Béatrice Ménatory, qui a été recrutée en mai 2024, sera positionnée comme référente au sein des nouveaux secteurs d'intervention. Il faut ensuite veiller à ce que les passages de relai entre dispositifs et avec les structures de droit commun se déroulent dans les meilleures conditions d'où l'importance, une fois de plus, d'avoir **des référents qui puissent servir de « fil rouge »** selon l'expression des professionnels du Département⁴⁶. **La planification doit, de plus, rester souple** car l'incertitude reste de mise : les situations peuvent se dégrader rapidement et les interruptions d'accompagnement ou de parcours sont toujours possibles. Enfin, il faut **des moyens et du temps** ! En novembre 2024, le redéploiement du BIS sur les nouveaux territoires n'était pas vraiment amorcé et les intervenantes me confiaient volontiers être débordées.

1.4 - Questions en suspens

Au terme de cette réflexion sur la gouvernance de l'aller-vers, il reste bien sûr des questions en suspens. La première d'entre elles concerne la coopération institutionnelle. Si, pendant la phase d'expérimentation, les accords verbaux semblent avoir suffi pour « ouvrir les portes » des structures de droit commun aux intervenantes du BIS, ne faudrait-il pas, à l'avenir, envisager de passer par l'écrit ? **La signature de conventions clarifierait sans doute la répartition des missions** entre les différents dispositifs d'aller-vers, ainsi qu'entre ces dispositifs et les structures de droit commun et tout en précisant les modes de faire. En outre, les conventions sont un bon moyen de **garantir les accords de coopération dans la durée**, au moment d'un changement de direction par exemple.

Une autre question en suspens a trait au **partage des informations personnelles**. Les intervenantes du BIS ont, et on peut les comprendre, éprouvé quelques réticences à partager des informations qu'elles estimaient relever de la discrétion si ce n'est du secret professionnel. L'action en partenariat implique pourtant de partager l'information si l'on construit des réponses ou des parcours adaptés aux situations. Comment faudrait-il procéder alors ? L'urgence sociale est sans doute une source d'inspiration possible puisque, dans ce domaine aussi, il faut pouvoir échanger des données personnelles entre partenaires. Dans leur enquête sur le Samusocial de Paris, Daniel Cefaï et Edouard Gardella consacrent d'assez longs développements au « dispositif sociotechnique Aloha » (2011, p. 102), qui « permet de contrecarrer un tant soit peu le caractère ponctuel et éparpillé des interventions sociales auprès d'une même personne en rendant stable et accessible son "historique" » (*Ibid.*, p. 106), et pour cela, le dispositif doit livrer « un certain nombre de paramètres nécessaires pour définir la situation biographique d'une personne, savoir si elle dit vrai ou si elle fabule, connaître ses précédents et juger de la gravité de son état » (*Ibid.*). Aloha est peut-être un « outil indispensable » à la régulation des dispositifs d'urgence sociale pour reprendre une expression des deux sociologues, mais la question soulevée par les intervenantes du BIS reste entière. D'ailleurs Aloha a fait l'objet de nombreuses critiques sur le plan juridique, toujours selon les deux sociologues qui notent toutefois que jusqu'à la fin des années 2000, alors qu'ils

⁴⁶ Accompagnement social des voyageurs résidant sur les aires d'accueil du département d'Indre-et-Loire, Marché passé sur procédure adaptée (Article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016), Annexe 1, cahier des charges de l'accompagnement socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA, p. 4.

achèvent la rédaction de leur ouvrage sur le Samusocial, « Aloha n’aura toujours pas été détourné à des fins de contrôle policier et sécuritaire » (*Ibid.*, p. 107)⁴⁷.

Si une dernière question demeure enfin, c’est bien celle de la **coordination entre les différents dispositifs d’aller-vers entre eux**, surtout si ceux-ci ne relèvent pas de la même organisation. La planification territoriale peut sans doute aider à cette coordination, mais elle ne règle pas les problèmes de nature institutionnelle. L’urgence sociale, une fois de plus, peut constituer une source d’inspiration. Comment les acteurs institutionnels se sont-ils donc organisés compte-tenu de la multiplicité des intervenants ? Cefai et Gardela, encore eux, font l’historique des réponses apportées : l’organisation de réunions, dans un premier temps, puis la mise en place, au début des années 2010, d’une structure interministérielle, en l’occurrence la Direction interministérielle à l’hébergement et au logement (DIHAL) qui sera chargée de coordonner l’ensemble des dispositifs. C’est d’ailleurs à la DIHAL que le gouvernement confiera, deux années plus tard, la mission, plutôt complexe, de coordonner l’action en direction des « bidonvilles et des campements illicites » dans le cadre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012. Mais l’Indre-et-Loire n’est pas la France... En outre, l’aller-vers est certes en progrès dans ce département mais pas suffisamment pour que les pouvoirs publics envisagent dans un futur proche la création d’un dispositif de pilotage des différents dispositifs d’aller-vers. Bref, la question demeure : **par quel(s) moyen(s) assurera-t-on dans les années à venir la coordination de l’aller-vers en Indre-et-Loire?**

II – Elargir l’action à d’autres publics en situation précaire

Durant ces quelques années d’activité, le BIS est principalement intervenu auprès de voyageurs en situation précaire, mais les intervenantes sociales ont aussi accompagné des « non voyageurs ». Certes, il y a des particularités dont il faut bien tenir compte quand on travaille avec les voyageurs, comme l’instabilité résidentielle par exemple ou encore la vie en groupe qui impose de trouver des biais pour créer des situations d’échanges plus confidentielles. L’expérience du BIS montre cependant que les problématiques abordées sont les mêmes quel que soit le public : la faiblesse des revenus par exemple ou encore les difficultés rencontrées pour accéder aux droits, sans oublier les problèmes de santé et/ou d’addiction. On peut donc penser qu’il est tout à fait possible d’élargir le public d’un dispositif comme le BIS à d’autres personnes en situation précaire. Je vois deux enjeux au moins à cet élargissement : la satisfaction de besoins non couverts jusqu’à présent, notamment dans les zones rurales et périurbaines, d’une part ; une meilleure intégration des voyageurs aux politiques locales, d’autre part.

⁴⁷ En Indre-et-Loire, les services du Département envisagent la création d’un dossier social unique de l’usager des services sociaux dans le cadre du module « AST » (Action sociale territoriale) du système d’information « Parcours Solidarités ». Dans cette perspective, les services réfléchissent notamment à la possibilité d’un partage de cet outil ou de ces données avec d’autres acteurs ou partenaires, extérieurs aux services du Département. Cette solution (dossier unique, partage des données) s’applique déjà dans le cadre du RSA, autre module du système d’information « Parcours Solidarités » (Informations transmises par mes interlocuteurs au Département, oct. et nov. 2024).

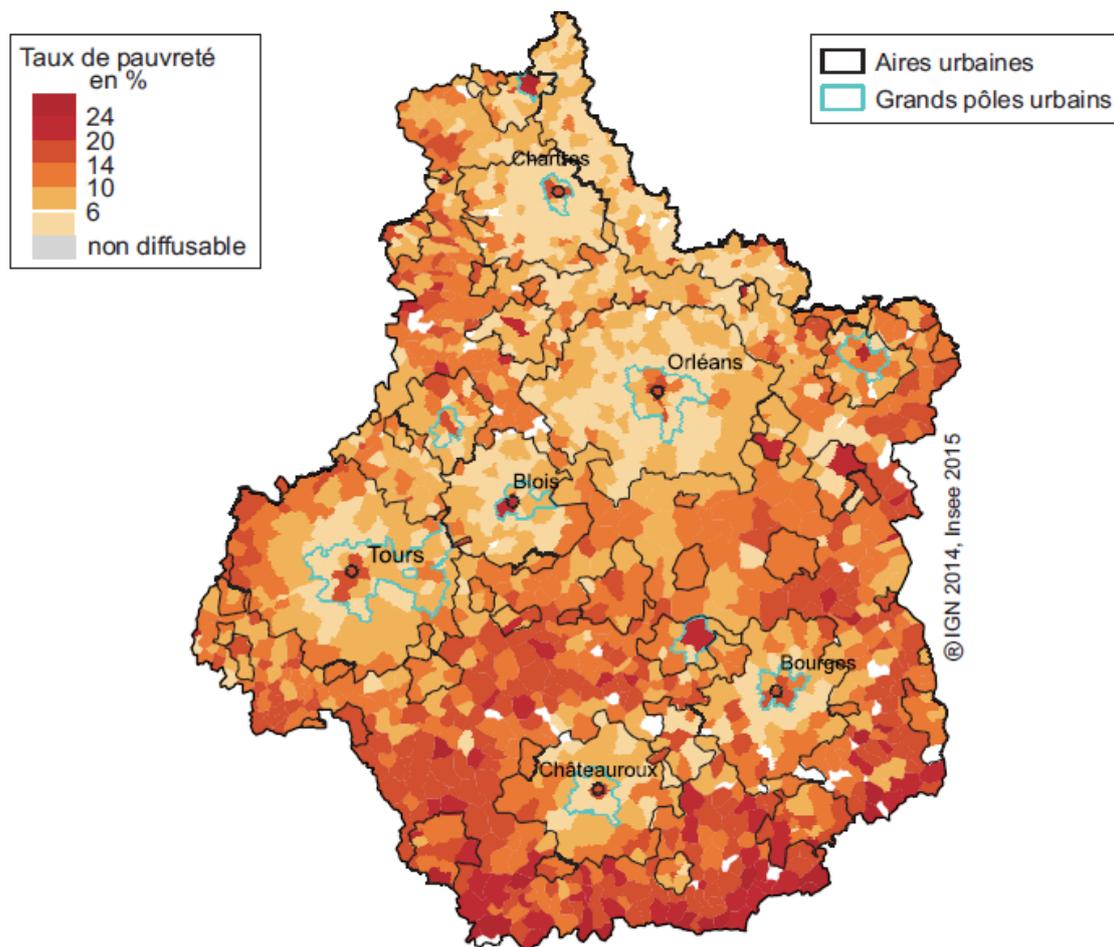
1 - Satisfaire les besoins non couverts dans les zones rurales et périurbaines

Si elle se concentre surtout en ville, la pauvreté affecte aussi les espaces ruraux et les zones périurbaines selon les statistiques nationales. Au début des années 2020, la pauvreté est certes moins importante en milieu rural qu'en milieu urbain, mais **les espaces ruraux** n'en concentrent pas moins **un quart des ménages pauvres en 2020 selon l'INSEE** (Gerardin, 2023). Les taux de pauvreté sont d'ailleurs très similaires en ville et à la campagne en ce qui concerne les actifs de moins de trente ans. Ils sont même supérieurs à la campagne qu'en ville en ce qui concerne les retraités (*ibid.*). Il est possible, de plus, que le non-recours soit particulièrement prégnant en milieu rural, et ce notamment chez les jeunes, la crainte de passer aux yeux de son entourage pour « un assisté » favorisant des comportements marqués par le refus des aides (Roche, 2016 ; Reversé, 2022). Aussi, **la pauvreté**, en particulier celle des jeunes, **reste-t-elle peu visible en milieu rural**. A la fin des années 2000, Amélie Appéré de Sousa, la déléguée générale de la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale - FNARS Bourgogne, pouvait écrire à ce propos que « la pauvreté en milieu rural conduit à des phénomènes de sur-adaptation, de stigmatisation, d'assignation territoriale et [qu'elle] enferme dans une pauvreté silencieuse. Les familles monoparentales et néo-rurales, les jeunes et les exploitants agricoles en difficultés sont les personnes les plus touchées par ces phénomènes » (Appéré de Sousa, 2010, p. 7).

L'Indre-et-Loire ferait-elle exception ? Les statistiques de l'INSEE disponibles sont assez anciennes puisqu'elles datent du milieu des années 2010 (Bonifay, 2015) ; elles rendent compte d'une situation plutôt privilégiée. Au sein de la région Centre-Val de Loire qui, avec un taux de pauvreté de 12 %⁴⁸, se situe déjà en-dessous de la moyenne nationale, la Touraine figure en effet, comme le Blésois et l'Orléanais, pour rester sur l'axe ligérien, parmi les territoires les plus riches de la région. **La pauvreté est cependant bien présente en Indre-et-Loire**, comme le montre bien la carte suivante établie par l'INSEE (fig. 7) ; elle se concentre, comme c'est généralement le cas en France, principalement dans l'agglomération principale, en l'occurrence Tours et sa banlieue, **mais on la retrouve aussi dans les zones situées à la périphérie du département, en particulier dans les secteurs nord et nord-ouest, et dans le sud.**

⁴⁸ Dans cette note de l'INSEE, le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus ou de ménages dont le niveau vie est inférieur du seuil de pauvreté. Celui-ci est fixé à 60 % du niveau de vie médian en métropole, ce qui correspond, au début des années 2010, à environ 990 euros par mois (Bonifay, 2015).

Fig. 7 : Le taux de pauvreté en région Centre-Val de Loire au milieu des années 2010 (Bonifay, 2015)



Sources : Insee ; DGFIP ; Cnaf ; Cnav ; CCMSA, Fichier localisé social et fiscal 2012

Ces statistiques permettent de se faire une idée de la pauvreté monétaire mais elles ne donnent pas d'indication sur **la grande pauvreté** surtout quand celle-ci est **invisible aux acteurs publics**, ce qui est peut-être le cas de **voyageurs en situation précaire** comme on sait, mais aussi celui de **ménages vivant dans le parc privé**. Les informations dont dispose **SOLIHA 37**, un établissement (comme Tsigane Habitat) de SOLIHA Centre-Val-de Loire spécialisé dans la lutte contre l'habitat indigne, fournissent un éclairage intéressant sur la question.

Les témoignages recueillis auprès des professionnels de **SOLIHA 37** en 2023 révèlent en effet que le public de l'établissement comptait une majorité de personnes en situation de grande pauvreté au début des années 2020 : **75% des ménages suivis hors métropole tourangelle dans le cadre d'opérations de lutte contre l'habitat indigne entre 2017 et 2022 pouvant être considérés comme « très pauvres »**⁴⁹. Parmi ces derniers, les professionnels pouvaient identifier des locataires mais aussi des propriétaires ; souvent des femmes seules, dont une proportion importante de veuves, mais aussi des familles, vivant dans l'isolement, dans le dénuement (pas de chauffage en hiver ; des enfants qui dorment à même le sol...). Dans tous

⁴⁹ Pour avoir un ordre de grandeur, on peut retenir que les professionnels de SOLIHA 37 accompagnaient 70 ménages en 2022.

les cas, les ménages estimaient rencontrer de plus en plus de difficultés pour subvenir à leurs besoins quotidiens, principalement à cause de la hausse des prix. Enfin, les professionnels notaient l'existence dans le parc privé d'un nombre considérable de personnes éloignées voire inconnues des institutions, **les professionnels de la lutte contre l'habitat indigne** constituant alors les **principaux**, peut-être même les seuls **interlocuteurs de ces personnes en grande détresse**.

Ces données collectées au début des années 2020 montrent bien l'intérêt qu'il y aurait à **développer des actions d'aller-vers dans les zones rurales et périurbaines**. Certes il y a déjà des initiatives. Par exemple, certains « France services » organisent des permanences délocalisées dans les communes isolées, et des assistantes sociales de secteur effectuent des visites à domicile. Ces actions sont importantes, mais elles ne permettent pas d'établir le contact avec les personnes isolées. Pour cela, il faudrait « pousser la porte » de leur logement, pour reprendre l'expression d'une de mes interlocutrices, une démarche que s'autorisent les intervenantes du BIS mais pas leurs collègues des structures de droit commun, ou alors rarement. Au cours de la recherche-action engagée avec le BIS, j'ai, de mon côté, appris que les élus locaux, en tout cas certains d'entre eux, avaient connaissance de ces situations difficiles mais que, faute de moyens pour intervenir, ils se sentaient impuissants. Sans doute, les acteurs locaux verraient-ils d'un œil favorable la mise en place de **dispositifs d'aller-vers qui cibleraient non plus seulement les voyageurs, mais l'ensemble des personnes en situation précaire au sein de leurs territoires ?**

2 - Mieux intégrer les voyageurs à l'action publique locale

Cet élargissement serait de plus une opportunité pour mieux intégrer les voyageurs aux politiques locales. Force est de constater, en effet, que, le plus souvent, les voyageurs se trouvent à l'écart des politiques locales. L'assertion vaut assurément pour les politiques d'habitat qui n'intègrent pour ainsi dire jamais les voyageurs. On m'objectera qu'il y a bien des politiques d'accueil prévues par la loi, mais celles-ci concernent l'accueil comme leur nom l'indique, or l'accueil n'est pas l'habitat. Pourtant le législateur insiste bien sur la nécessité de **prendre en compte tous les publics et tous les modes d'habitat**. L'article 101-2 du Code de l'urbanisme stipule en effet à ce sujet que l'action des collectivités territoriales en urbanisme doit viser « la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat ». Peut-être les voyageurs sont-ils davantage pris en compte dans d'autres politiques locales, dans le champ de l'action sociale et culturelle par exemple ? Il y a bien des intercommunalités qui travaillent dans ce sens, mais il reste certainement des progrès à faire en la matière en Indre-et-Loire. Ce que confirme la mise en service, en juillet dernier (juillet 2024), d'un Espace de vie sociale (EVS) dédié aux voyageurs.

Le BIS ; le programme de médiation en santé ; l'EVS : ces trois dispositifs portés par Tsigane Habitat ont pour objectif principal de rétablir le contact entre les voyageurs et les structures de droit commun. Dans la logique des acteurs institutionnels qui soutiennent ces dispositifs, une fois le lien assuré, ces dispositifs devraient disparaître car ils n'auront plus de raison

d'être. L'affirmation vaut en théorie mais la réalité est toute autre. En effet, le lien entre les voyageurs en situation précaire et les structures de droit commun, qui n'est d'ailleurs pas toujours établi, reste souvent fragile comme on a pu le voir plus haut. Il faut par conséquent maintenir une mission de veille sur les lieux de vie et donc conserver les dispositifs dédiés. Cependant, en continuant à cibler ainsi les voyageurs, ne risque-t-on pas de conforter l'idée largement répandue selon laquelle les voyageurs auraient besoin un traitement particulier parce qu'ils constitueraient une population « à part » ? La question se pose d'ores et déjà puisque des voyageurs désignent volontiers les salariés de Tsigane Habitat (dont les intervenantes du BIS) comme « ces gens de Tours qui s'occupent des Gitans ». Et on peut faire un constat similaire à propos de ces professionnels qui, parfois, continuent d'orienter les voyageurs vers les « spécialistes des gens du voyage » que sont les salariés de Tsigane Habitat. Ne pourrait-on pas alors, afin de limiter les risques de stigmatisation, travailler à une meilleure intégration des voyageurs à l'action publique locale en général ? Cette intégration aurait indubitablement une finalité sociale (la lutte contre les exclusions et la pauvreté) mais aussi politique au sens large du terme puisqu'il s'agirait de faire en sorte que **les voyageurs soient reconnus au même titre que les autres administrés, c'est-à-dire sur la base des mêmes droits et des mêmes devoirs**, alors que pour l'instant, les voyageurs ont plutôt le sentiment d'être vus et traités comme des « citoyens de seconde classe ».

Les réflexions précédentes m'amènent à penser que le BIS, le programme de médiation en santé et l'EVS peuvent servir de base de réflexion pour la construction d'une **stratégie de lutte contre la grande pauvreté en milieu rural et périurbain**, une stratégie qui articulerait finement l'aller-vers avec les autres formes d'action sociale (accompagnements personnalisés, animation socio-culturelle) et la médiation en santé. Cette stratégie permettrait sans doute d'assurer la continuité de l'action sociale « dans » et « hors » les murs des structures de droit commun, peut-être d'amorcer des processus d'intégration sociale et économique tout en renforçant les réseaux de lutte contre la pauvreté à l'échelle locale, et ce dans une logique de « développement social » (Avenel, Martin, 2021). Sans doute, les besoins restent-ils à préciser, mais comment peut-il en être autrement quand « les personnes ne demandent pas ou ne demandent plus leurs droits » (Avenel) et que, par conséquent, les situations de grande pauvreté échappent, au moins en partie, à l'attention des pouvoirs publics ? Dans ce contexte très particulier puisque l'on ne sait pas très bien sur quelle base s'appuyer pour construire des politiques publiques, les dispositifs portés par Tsigane Habitat, dont le BIS, ont encore un mérite : ils montrent en effet comment on peut calibrer les dispositifs d'aller-vers et définir leurs périmètres d'intervention en fonction, non pas des besoins à couvrir, puisque ceux-ci restent très difficiles sinon impossibles à mesurer, mais des moyens financiers que les pouvoirs publics sont prêts à consacrer à la lutte contre la grande pauvreté.

III - L'aller-vers ne fait pas de miracle sans « base arrière » (Le Goaziou, 2022) !

Une dernière leçon que l'on peut retenir de l'expérience du BIS pour les années à venir est que, pour remplir correctement ses missions, un dispositif d'aller-vers a besoin de partenaires et de ressources, d'une « base arrière » (Le Goaziou, 2022) en somme. Or, la situation est plutôt critique sur ce plan. Certes, toutes les MDS du département ne peuvent être logées à la même enseigne, mais mes interlocuteurs évoquent volontiers des services débordés, tout

en soulignant la complexité accrue des situations individuelles et familiales depuis la pandémie. En procédant en mars 2023 à la fusion des pôles « Accompagnement social », « Insertion » et « Autonomie » et, dans certains secteurs, comme l'Ouest tourangeau, au redécoupage des territoires de l'action sociale, la réforme de l'action sociale départementale aura peut-être apporté des améliorations, mais il faudrait faire une nouvelle enquête pour s'en assurer... Quoiqu'il en soit, il apparaît nettement que la situation reste très difficile dans le secteur médico-social, avec des structures saturées ce qui se traduit par des listes d'attente de plusieurs mois, voire de plusieurs années. Et il en va de même pour les soins spécialisés, comme on a pu le souligner à propos de certaines trajectoires, ainsi que dans bien d'autres secteurs, comme le logement social ou l'accompagnement périscolaire, d'après les très nombreux témoignages dans ce sens, dans le cadre ou en dehors de la recherche-action.

Bien entendu, ces constats ne concernent pas que l'Indre-et-Loire. Dans son éditorial au numéro que la *Revue française de service social* (RFSS) a consacré à la polyvalence de secteur (2024), Gaëlle Boul fait un inventaire des difficultés habituelles que rencontrent, les ASS dans leur travail quotidien. Je me permets de citer longuement ici cet éditorial car il reprend bien, à mon avis, les principaux points souvent évoqués lors des entretiens que j'ai réalisés dans le cadre de cette recherche-action :

[...] Quelle est la réalité du travail social en polyvalence sur le terrain ? Comment les assistantes de service social font-elles face à une charge de travail en constante augmentation dans un contexte de crise sanitaire ou économique ? Comment soutenir les familles lorsque les professionnels sont confrontés à un manque de moyens en réponse aux besoins (places en hébergement, logements, délais d'attente pour la mise en œuvre de mesures de soutien à la parentalité...) ? Comment faire face à la pénurie de professionnels sur le terrain, qui engendre une augmentation du nombre de situations dans la file active des professionnels en poste ? Les institutions employeuses sont parfois amenées à repenser le travail de polyvalence en confiant ces missions aux conseillères en économie sociale et familiale, en développant d'autres formes d'accompagnement (équipe dédiée au revenu de solidarité active, aux problématiques de logement...). Les personnes accompagnées doivent quelquefois faire face à des délais relativement longs pour obtenir un rendez-vous. Les assistants de service social sont confrontés à des contraintes de budget, de temps à consacrer aux rendez-vous. Ce contexte d'intervention peut les amener à résoudre des difficultés ponctuelles sans favoriser l'élaboration d'un projet d'accompagnement sur du plus long terme avec les personnes accompagnées. Par conséquent, comment travailler la co-construction des projets et la participation des personnes accompagnées dans un contexte envahi par la multiplication des saisies informatiques, par la notion d'efficacité, par les injonctions paradoxales ? (Boul, 2023, pp. 9-10)

Dans un tel contexte de travail, il n'est pas rare que les travailleurs sociaux ressentent un double sentiment de solitude et d'impuissance comme l'a montré Bertrand Ravon il y a quinze ans déjà (Ravon, 2009) : un sentiment de solitude, parce que faute de partenaires, ils se trouvent seuls face à des personnes qui manifestent parfois haut et fort leur mécontentement et leur désarroi ; et un sentiment d'impuissance parce que, faute de ressources mobilisables, ces professionnels sont démunis pour apporter des réponses concrètes à leurs interlocuteurs. Dans ces conditions, les dispositifs d'aller-vers ne risquent-ils pas de devenir une sorte de pis-aller en matière d'action sociale ? Un service social dégradé ou minimum sur les lieux de vie,

tandis que l'essentiel des démarches s'effectue désormais par Internet et par les « applis » ? La question se pose notamment – mais pas seulement – à propos des stationnements illicites. Quant aux intervenantes du BIS qui, jusqu'à présent, ont pu être plébiscitées en raison de leurs qualités personnelles bien sûr, mais aussi parce qu'elles avaient prouvé aux personnes en situation précaire leur efficacité, ne risquent-elles pas, si elles n'ont plus les moyens d'apporter des solutions concrètes, de devenir des fusibles entre les mondes de la précarité et celui des institutions ?

Conclusion générale : les enseignements de la recherche-action

Le BIS ayant été, si l'on peut dire, « plébiscité » au vu de ses résultats par les acteurs institutionnels qui le portent, il s'agissait moins, dans ce rapport, de produire de nouvelles données chiffrées que de vérifier si ce dispositif expérimental avait constitué un levier efficace pour lutter contre la grande pauvreté et à quelles conditions. Dans cette perspective, la recherche-action, qui emprunte peut-être davantage aux méthodes des sciences sociales qu'à celles de l'évaluation, a porté sur l'évolution des situations de non-recours (ce que nous avons appelé les « trajectoires de l'accès aux droits »), sur la réception de la politique d'aller-vers par le public visé, ainsi que sur les dynamiques de coopération institutionnelle. La recherche-action a aussi accordé une importance particulière au contexte de l'intervention.

I - Le contexte de l'intervention : marginalité socio-spatiale et menace d'expulsion

Ce dispositif s'adresse principalement à des voyageurs en situation précaire. Ces derniers répondent assurément aux critères de la grande pauvreté, retenus par l'INSEE, c'est-à-dire de faibles revenus cumulés à des privations sévères, mais à cette grande pauvreté s'ajoutent encore des expulsions répétées à cause des stationnements illicites, c'est-à-dire sans autorisation, auxquels doivent se résoudre les voyageurs en situation précaire. Bien que systématiquement relégués dans les marges des territoires habités, les voyageurs en situation précaire entretiennent des liens sociaux et économiques avec les autres habitants, mais les rapports restent limités dans la majorité des cas. Le plus souvent, les voyageurs sont mal perçus et leur présence, pourtant bien connue du fait d'ancrages locaux solides et d'une mobilité qui se limite aux territoires locaux, est la plupart du temps, pour ne pas dire tout le temps, assimilée à un problème par les pouvoirs locaux. Dans ces conditions, que caractérisent donc la marginalité socio-spatiale et la menace permanente d'expulsion, les professionnels de l'action sociale, aussi compétents soient-ils, peuvent-ils accomplir leur mission ? Est-ce vraiment réaliste de penser qu'un dispositif d'intervention sociale, aussi pertinent qu'il puisse paraître de prime abord, puisse favoriser l'intégration d'individus et de familles au sein d'une société qui les rejette ou, en tout cas, cherche à les maintenir à distance ?

II - Le BIS : un levier efficace pour lutter contre le non-recours et réduire la grande pauvreté

Le BIS, dont la caractéristique principale est de se rendre jusqu'au domicile des personnes en situation précaire afin de leur proposer un soutien dans l'accès aux droits et aux services, n'a pas fait de miracle. Il a cependant constitué un levier efficace pour lutter contre le non-recours et réduire la grande pauvreté. C'est en tout cas ce que montrent les chiffres, puisqu'en deux ans et trois mois de service, le BIS est parvenu à ouvrir ou à compléter des droits à près de 130 personnes sur un total de 200 individus rencontrés environ, dont 135 en situation de non-recours. La recherche-action montre que pour qu'un dispositif d'aller-vers comme le BIS atteigne son but, plusieurs conditions doivent être réunies.

1) Il faut bien sûr que **les personnes qui, au départ, ne font pas de demandes, adhèrent à la démarche**. De fait, la greffe a plutôt bien pris car les personnes constituant le public du BIS se sont servies du dispositif de bien des façons : pour résoudre des problèmes immédiats et pour débloquer des situations, le plus souvent en rapport avec les pouvoirs publics ; pour s'informer de leurs droits et des démarches pour y accéder, et pour assurer l'intermédiation avec les pouvoirs locaux et, plus largement, avec les services publics. Ce faisant, le BIS a constitué une ressource supplémentaire dans le jeu des voyageurs en situation précaire.

2) **L'adhésion ne se décrète pas ; elle se construit petit à petit, sur la base des services rendus**, d'où l'importance des « activités de dépannage » (Ion, Tricart) réalisées par les intervenantes du BIS dans le domaine de l'accès aux droits ou par les infirmières d'un dispositif comme le programme de médiation en santé, dans celui des soins. A ces services rendus qui attestent de l'efficacité des professionnels et au renforcement de leur légitimité devant leurs interlocuteurs, s'ajoute le **travail relationnel**. Celui-ci permet en principe de faire tomber la méfiance et les craintes de départ tout en favorisant la construction de relations personnelles davantage fondées sur la confiance et le plaisir de se voir.

3) Pour réussir ce tour de force, **les travailleuses sociales doivent toutefois disposer de temps à consacrer aux personnes** lors des visites sur les lieux de vie et pour accompagner ces dernières dans leurs démarches ; **il faut aussi que des solutions concrètes puissent être apportées** pour remédier aux problèmes vécus par leurs interlocuteurs. C'est seulement à ce prix que ces professionnelles de terrain peuvent, non pas résoudre les problèmes de marginalité et d'exclusion, ce qui reste sans doute hors de leur portée, mais s'attaquer à des problématiques qui sont d'ailleurs loin d'être spécifiques aux voyageurs : l'accès aux droits et aux services bien sûr ; des addictions et des troubles psychiques que l'on trouve bien souvent chez les personnes en marge et/ou dans la grande pauvreté ; ainsi que des violences intrafamiliales et des handicaps.

III - L'aller-vers, complément indispensable au droit commun

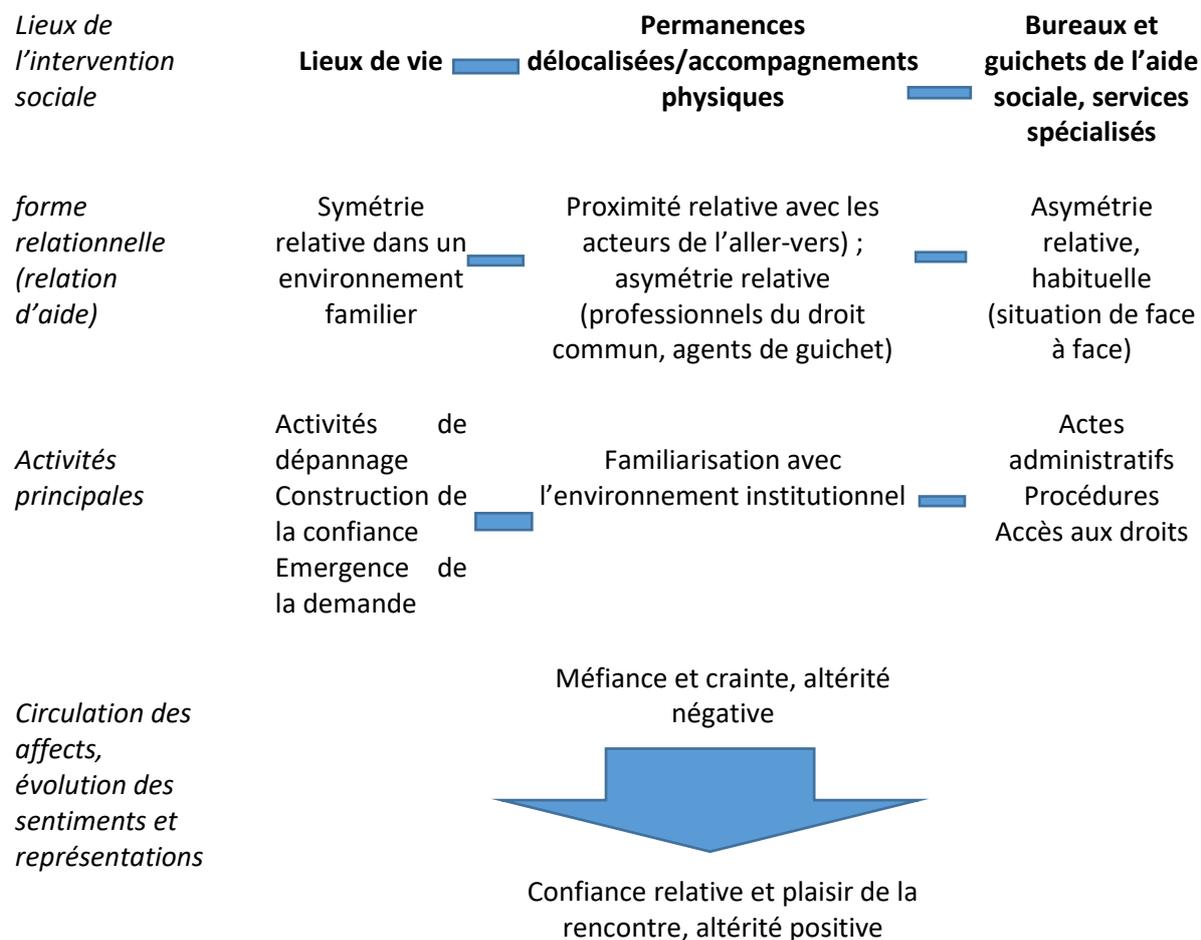
Les secteurs géographiques dans lesquels intervient le BIS sont couverts par des réseaux plus ou moins denses de services publics, dont les structures de droit commun. Aussi observe-t-on, mais c'est rare, il faut le préciser, des situations de concurrence, en particulier lorsque les personnes rencontrées disposent déjà d'un accompagnement, dans le cadre du RSA par

exemple. Le BIS ferait-il double emploi avec les structures de droit commun ? Le plus souvent cependant, le BIS est plutôt une ressource pour **les professionnels du droit commun, lesquels mobilisent en effet volontiers leurs collègues du BIS** pour faire des diagnostics, pour amorcer le travail relationnel en les accompagnant sur les lieux de vie (l'aller-vers, mais dans l'autre sens, c'est-à-dire des bureaux sur les lieux de vie...) et pour assurer une mission de veille sur les lieux de vie. En agissant de la sorte, le BIS joue **un rôle de facilitateur tant pour l'action locale que pour les politiques nationales**, surtout si ces dernières intègrent l'aller-vers parmi leurs directives car les structures de droit commun n'en ont pas toujours les moyens matériels ni humains en effet.

Les dispositifs d'aller-vers comme le BIS sont donc complémentaires du droit commun, puisqu'ils permettent d'**assurer la continuité de l'action sociale en intervenant sur les lieux de vie**. Or, à chaque lieu d'intervention correspond une forme relationnelle particulière (fig. 8) : sur les lieux de vie, la relation s'engage plus facilement, car les personnes en situation précaire jouent « à domicile », ce qui leur permet d'atténuer l'asymétrie qui marque généralement la relation d'aide dans les situations de face à face, très fréquentes dans les bureaux. Quant aux permanences délocalisées, qui se déroulent, le plus souvent, dans les murs de l'institution publique (mairie, centre social, MDS), elles permettent, de même que les accompagnements physiques, aux personnes en difficulté de se familiariser avec l'environnement institutionnel en profitant de la présence et du soutien des professionnels rencontrés sur les lieux de vie... A chaque lieu d'intervention semblent aussi correspondre des activités différentes : les activités de dépannage et l'amorce du travail relationnel, sur les lieux de vie ; l'approvisionnement réciproque entre les personnes en situation précaire et les professionnels des structures de droit commun lors des accompagnements physiques et dans les permanences délocalisées ; les actes administratifs et les procédures autorisant, *in fine*, l'accès aux droits et aux services dans les bureaux de l'aide sociale. Et c'est bien cette alchimie particulière qui, en dernier ressort, permet parfois, mais pas toujours, aux personnes en situation précaire et aux professionnels de l'action sociale de dépasser les sentiments de méfiance et de crainte réciproques, lesquels figurent, avec les obstacles institutionnels et le cadre de vie, parmi les causes possibles du non-recours.

Les mécanismes décrits sur le schéma ci-dessous sont sans doute bien connus des spécialistes du travail social et *a fortiori* des travailleuses sociales qui les activent au quotidien, mais **l'enjeu de cette recherche-action était** moins d'innover, comme on y exhorte la plupart du temps les chercheurs et les professionnels de l'action sociale, que **de repérer des processus et des pratiques qui facilitent de facto l'accès aux droits et les processus d'intégration dans l'activité quotidienne des travailleuses sociales**.

Fig.8 : l'aller-vers articulé au droit commun : schéma de synthèse



Olivier Legros, décembre 2024

IV - Questions en suspens

Au terme de ce travail, bien des questions restent en suspens, sans doute parce qu'en dernier ressort, il ne revient pas au chercheur de décider des orientations que doit prendre l'action publique.

1) **Faut-il à l'avenir continuer de cibler des publics spécifiques**, en l'occurrence des voyageurs, ou **travailler à la construction d'une action élargie et intégrée de lutte contre la grande pauvreté dans les zones périurbaines et rurales** où la présence de besoins est avérée mais les moyens insuffisants ? Le ciblage des voyageurs présente évidemment des avantages, dont celui d'investir les stationnements illicites, lesquels apparaissent à la fois comme des poches de grande pauvreté et des « angles morts » des politiques sociales ; mais il a aussi ses limites puisque si jamais les dispositifs dédiés durent dans le temps, leur existence risque de conforter l'idée selon laquelle les voyageurs doivent faire l'objet d'un traitement à part.

2) En Indre-et-Loire comme ailleurs, l'heure est à la multiplication des dispositifs d'aller-vers. Sans doute faut-il se réjouir de cette évolution mais **cette montée en puissance de l'aller-vers**, qu'il convient de relativiser cependant, risque **de poser des problèmes de coordination**. L'expérience du BIS permet d'esquisser les contours de ce que pourrait être une **planification territoriale de l'aller-vers** : les dispositifs d'accès aux droits pourraient « ouvrir » les territoires en proposant des activités de dépannage et en amorçant le travail relationnel pendant les maraudes ; ils passeraient ensuite le relai aux autres dispositifs et exploreraient de nouveaux secteurs, tout en maintenant une activité de veille si nécessaire. L'expérience du BIS fournit aussi quelques pistes pour clarifier la répartition des missions et des responsabilités tout en soulignant l'importance de conserver des dispositifs légers, autonomes et adaptables. En revanche, ni l'expérience du BIS ni la recherche action ne règlent le problème de la coordination sur le plan institutionnel : faudra-t-il se contenter de réunions inter-dispositifs ou construire un dispositif de coordination, par exemple à l'échelle du département ?

3) Enfin, **l'aller-vers ne sert pas à grand-chose si les intervenants ne disposent pas d'un réseau de partenaires et de ressources suffisantes pour apporter des réponses concrètes** aux personnes en difficulté. Or, la tendance est plutôt à la remise en question sinon au démantèlement de l'Etat social, qui faute de moyens, ne parvient plus à assurer convenablement les missions qui lui ont été confiées. Dans ces conditions, **l'aller-vers ne risque-il pas de se transformer en service social minimum pour les plus pauvres**, tandis que les autres devront se contenter de services dématérialisés ou plutôt déshumanisés ? Au-delà des transformations à venir de l'aller-vers et, plus largement, de l'action sociale et des services publics, c'est à notre projet de société que cette recherche-action, aussi modeste soit son point de départ, invite à réfléchir.

Bibliographie

ACKER William, 2021, *Où sont les « gens du voyage » ? Inventaire critique des aires d'accueil*, Rennes, Editions du Commun.

ASTIER Isabelle, MEDINI ARESKI, 2019 [2010], *Sociologie de l'intervention sociale*, Paris, Armand Colin.

AVENEL Cyprien, 2021, « L'« aller-vers » au cœur des métamorphoses du travail social », *RDSS*, pp. 577-764.

AVENEL Cyprien, MARTIN Cristelle (coord.), 2021, *Manuel de l'intervention collective pour les travailleurs sociaux. Des principes à l'action en faveur du développement social*, Paris, La Documentation Française.

BAILLERGEAU E., GRYMOPREZ H., 2020, « “Aller-vers” les situations de grande marginalité sociale : les effets sociaux d'un champ de pratiques sociales », dans C. AVENEL et N. DUVOUD (coord.), *Le travail social entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir d'agir*, RFAS n° 2, pp. 117-136.

BLASCO Julien, PICARD Sébastien, 2021, « Environ 2 millions de personnes en situation de grande pauvreté en France en 2018 », *INSEE références*, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5371273>.

BOUL Gaëlle, 2023, « Editorial », *La revue Française du service social*, n° 291, « La polyvalence, entre passé, présent et avenir », pp. 9-12.

BRAUNSTEIN J., THATCHER M., 2019, « Réseau », pp. 547-554, dans L. BOUSSAGUET (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Science po.

CARRE Clémence, 1998, *Les Tsiganes dans la société : compromis du quotidien et processus d'intégration. L'exemple du Saumurois*, Mémoire de Maîtrise de Géographie, Université de Tours.

CERTEAU (de) Michel, 1980, *L'Invention du quotidien*, 1, Paris, Gallimard.

COUSIN Grégoire, CINIÉRO Antonio, FLORIN Bénédicte, LE MARCHAND Arnaud, MANZONI Chiara, NAINTE Benjamin, VITALE Tommaso, 2024, « Savoir “faire de l'argent” : combiner les boulots, les monnaies et les compétences », pp. 129-162, dans O. LEGROS, C. BERGEON, M. LIEVRE, T. VITALE (dir.), 2024, *L'Etat et la pauvreté étrangère. Trajectoires de migrants « roms » en Espagne, en France et en Italie*, Rennes, PUR.

DE SOUSA Amélie Appéré, 2010, « La pauvreté en milieu rural », *Pour*, 2010/2-3 (N° 205-206), p. 7-11, <https://www.cairn.info/revue-pour-2010-2-page-7.htm>

FOISNEAU Lise, 2023, *Kumpania. Vivre et résister en pays gatjo*, Wildproject, coll. « Le monde qui vient ».

GERARDIN Mathilde, 2023, « Pauvreté et territoires : davantage de jeunes et de locataires du parc social dans les grandes villes, plus de retraités parmi les pauvres dans le rural », *INSEE première* n° 1968, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7672092>.

GIDDENS Anthony, 1987 (trad.), *La constitution de la société. Eléments de la théorie de la structuration*, Paris, PUF, coll. « sociologies ».

GRHSS (Groupe de recherche en histoire du service social), 2019, « Sur la polyvalence de secteur », *Les temps du social*, n° 8 – en ligne

GUSFIELD John, 2003, « Action collective et problèmes publics » (entretien avec Daniel Cefai et Dany Trom), pp. 63-78, dans D. CEFAL, D. PASQUIER (dir.), *Les sens du public. Publics politiques, publics médiatiques*, Paris, PUF, CURAPP-CEMS.

HANNAFI Cyrinne, LE GALL Rémi, OMALEK Laure, MARC Céline, 2022, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », *Les dossiers de la DREES*, n° 92.

ION Jacques, TRICART Jean-Paul, 1998 (rééd.), *Les travailleurs sociaux*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».

KLEINMAN Julie, 2019, *Adventure Capital. Migration and the Making of an African Hub in Paris*, Berkeley, University of California Press.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin.

LE GOAZIOU Véronique, 2022, *Démunis. Les travailleurs sociaux et la grande précarité*, Paris, Presses de Sciences Po.

LEGROS Olivier, 2019, *Espace, pouvoir et politique dans les marges urbaines : quartiers non réglementaires (Dakar, Tunis, et bidonvilles « roms » (France))*, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

LEGROS Olivier, BERGEON Céline, LIEVRE Marion, VITALE Tommaso (dir.), 2024, *L'Etat et la pauvreté étrangère. Trajectoires de migrants « roms » en Espagne, en France et en Italie*, Rennes, PUR.

LORDON Frédéric, 2013, *La société des affects. Pour un structuralisme des passions*, Paris, Seuil.

OBSERVATOIRE DES RESTOS, 2023, *Etude personnes accueillies à l'aide alimentaire des Restos du Cœur, 2022-2023*, en ligne.

PACHECO Georges, GRANET Estelle, 2024, *Mânouches*, Marseille, Images Plurielles.

PERSICO Greta, 2024, « Trouver la bonne distance avec les travailleurs sociaux. L'histoire de Marcela », pp. 125-128, dans O. LEGROS, C. BERGEON, M. LIEVRE, T. VITALE (dir.), 2024, *L'Etat et la pauvreté étrangère. Trajectoires de migrants « roms » en Espagne, en France et en Italie*, Rennes, PUR.

RAVON Bertrand. « Repenser l'usure professionnelle des travailleurs sociaux », *Informations sociales*, vol. 152, no. 2, 2009, pp. 60-68.

RICHARD Elodie, RAVOLLON Natacha, 2024, *Evaluation intermédiaire du programme de médiation en santé mené par Tsigane Habitat*, Tsigane Habitat.

ROCHE Agnès, 2016, *Des vies de pauvres. Les classes populaires dans le monde rural*, Rennes, PUR.

REVERSE Clément, 2021, *Les oubliés du pays de Cocagne. Les épreuves de l'insertion et de la transition vers l'âge adulte des jeunes ruraux sans diplôme en Nouvelle-Aquitaine*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux.

REVILLARD Anne, 2016, *La réception de l'action publique*, LIEPP, Working Paper n° 55, Sciences Po Paris (en ligne).

TSIGANE HABITAT, 2024, *Rapport de bilan Bureau itinérant et solidaire*.

VANT André (dir.), 1986, *Marginalité sociale, marginalité spatiale*, Paris, Éditions du CNRS.

WARIN Philippe, 2016, « L'analyse du non-recours : au-delà du modèle de la relation de service », *Vie sociale*, 2 (N° 14), pp. 49-64.

WARIN Philippe, 2017, *Le non-recours aux politiques sociales*, PUG.

WILLIAMS Patrick, 1993. *Nous, on n'en parle pas. Les vivants et les morts chez les Manouches*. Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme

Annexe 1 : Enquête sur le premier maillon de l'accès aux droits (novembre 2021, février 2022)

Par Olivier Legros

UMR CITERES (CNRS/Université de Tours)

Conformément aux orientations fixées lors du dernier Comité de pilotage du Bureau itinérant et solidaire (BIS⁵⁰) (25 nov. 2021), l'enquête a principalement concerné le « premier maillon » de l'accès aux droits : les mairies, les Maisons départementales de la solidarité (MDS), les Centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS), et les Maisons « France Services » (ex Maisons de services au public), étant entendu que ces structures participent d'un système d'action sociale qui intègre aussi d'autres institutions, en particulier les services de l'Etat (DDETS), la CAF, la CPAM et les associations locales, notamment en milieu urbain où elles sont plus nombreuses. J'ai réalisé une quinzaine d'entretiens, le plus souvent en face à face et parfois en visioconférence. Certains entretiens étaient individuels, d'autres collectifs. Sachant que l'objectif était de repérer et d'analyser les articulations et les désarticulations entre les dispositifs d'accès aux droits et le public visé (grande précarité, isolement et éloignement des services) et, sur cette base, de réfléchir avec nos partenaires à la place du BIS au sein du premier maillon d'accès aux droits dans les mois à venir, les entretiens ont principalement porté sur les questions/thématiques suivantes : les publics des acteurs en charge de l'accès aux droits et leur évolution récente ; les pratiques et les projets d'« aller-vers » et de partenariat ; la place que pourrait occuper des dispositifs itinérants comme le BIS dans la lutte contre le non-recours et la grande précarité. Même si les entretiens ne portaient pas exclusivement sur ce sujet, la place des Voyageurs parmi les publics et dans l'action des acteurs en charge de l'accès aux droits a évidemment largement été abordée.

La révision du marché entre le Département et Tsigane Habitat (TH) a également été au cœur des discussions, notamment avec les Directions de territoires⁵¹ et les responsables de MDS sur le territoire de l'agglomération. Dans l'ancienne convention, TH suivait 70 adultes en situation de grande précarité en référence RSA, qui se trouvaient en dehors des aires d'accueil. Or, la nouvelle convention avec le Département a divisé par deux le nombre de personnes suivies par TH. D'où quelques questions

⁵⁰ Dispositif itinérant comme son nom l'indique, le BIS est un bus équipé avec, à son bord deux travailleuses sociales : Alice Sanchez (Educatrice spécialisée) et Pauline Bony (Assistante sociale), qui travaillent à Tsigane Habitat, établissement de SOLIHA – CVL. Ce projet, à l'initiative de Tsigane Habitat et financé pour deux ans par l'Etat dans le cadre du programme France Relance avec un soutien de la Caisse des allocations familiales, vise les personnes éloignées/isolées des services avec trois objectifs : l'accès aux droits, le renfort du lien social et la co-construction de projets d'insertion sociale. Il comporte aussi un volet « recherche-action » piloté par Olivier Legros, enseignant-chercheur à l'Université de Tours et membre de l'UMR CITERES (CNRS-Université de Tours). Cette note entre dans le cadre du volet « recherche-action ».

⁵¹ L'Indre-et-Loire est subdivisée en 6 territoires d'action sociale. Sous l'autorité du Secrétaire général adjoint à la Direction générale adjointe aux Solidarités, les directeurs de territoires ont notamment comme mission la structuration des réseaux de partenaires locaux. Leur rôle est important dans la mise en œuvre des politiques sociales locales bien sûr, mais aussi dans la gouvernance de l'action sociale locale.

auxquelles il faut répondre rapidement : quelles seront les personnes suivies par TH, toujours en référence RSA ? Et sur quelle base seront-elles sélectionnées ? Qui prendra la décision ? Quel partage faire entre les MDS et les CCAS auxquels peut incomber le suivi-RSA (on pense notamment au CCAS de Tours) ? Comment, dans ces deux cas, établir le lien entre les personnes en situation précaire, d'un côté, et les MDS et les CCAS ? Il ne faut pas oublier par ailleurs que les 70 personnes en question ne sont pas forcément ancrées sur le territoire métropolitain...

Le bilan reprend ces différents points et propose en conclusion quelques pistes de réflexion et/ou d'action concrète pour les mois à venir. Si j'assume l'entière responsabilité des positions tenues dans ce document et des erreurs éventuelles, les idées exprimées résultent principalement pour ne pas dire entièrement des entretiens que j'ai pu avoir les professionnels de terrain et les responsables de structures et de services ces dernières semaines. Je tiens à remercier l'ensemble des personnes que j'ai rencontrées pour le temps qu'elles ont bien voulu me consacrer, et tout particulièrement, Alice Sanchez et Pauline Bony qui ont accepté, non seulement de m'accueillir à bord du BIS, mais aussi de relire les lignes qui suivent.

1 - Les publics de la lutte contre la pauvreté de proximité

L'enjeu de cette thématique était d'abord d'évaluer la charge de travail des acteurs de la lutte contre la pauvreté de proximité, ne serait-ce que pour savoir si ces derniers avaient concrètement la possibilité d'accueillir les nouvelles personnes que leur enverrait le BIS.

Les réponses sont assez variées : certains responsables, peut-être plus au niveau des pôles « action sociale » qu'à celui des directions, soulignent la saturation des services. Il semble en tout cas que les publics ne se soient pas forcément accrus ces dernières années à l'échelle du département. Il y aurait même eu une diminution légère du nombre de ménages suivis qui serait passé de 20 000 à 18 000 sur les trois dernières années au sein du département.

Tous mes interlocuteurs soulignent cependant la complexité accrue des situations suivies, d'où, d'ailleurs, des projets de restructuration des services (cf. la déssectorisation en cours d'expérimentation dans plusieurs MDS, dans le Grand Ouest et dans le territoire Tours-Sud-Loire). La complexité peut être liée à des évolutions récentes – par ex, la progression des Informations préoccupantes (IP) et des violences intrafamiliales dans le contexte de la pandémie et des confinements – mais aussi à l'évolution des politiques publiques avec : 1) une augmentation observée par tous les interlocuteurs de la part administrative dans le travail quotidien des professionnels de l'action sociale, 2) la désertification et la fermeture au public de certains services (à la Préfecture par ex.), sans oublier 3) la dématérialisation des procédures qui, avec le désengagement de l'Etat au niveau local (point 2)) a provoqué une augmentation des demandes en lien avec l'accès aux droits exprimées auprès des travailleurs sociaux (MDS par ex.) et une fréquentation accrue des MSAP-France Services.

Les travailleurs sociaux consacrent ainsi de plus en plus de leur temps à l'accès aux droits, et ce au détriment de l'accompagnement social, une mission qui constitue pourtant leur cœur de métier.

Comme le reconnaissent volontiers les responsables des MDS, rares sont les Voyageurs qui franchissent la porte des MDS. Les secrétaires d'accueil réorientent volontiers vers TH au prétexte que « les Voyageurs, c'est pas nous, c'est TH ». Autre motif de « barrage » si l'on peut dire : l'absence de domicile fixe, apparemment mobilisée à l'accueil pour ne pas orienter/donner de rdv avec des AS. Si la posture des agents d'accueil peut être questionnée, celle des usagers peut l'être aussi : les déplacements en groupe, le ton vif, la réclamation des droits, l'appel aux bons sentiments et à la générosité ... (sans doute moins des traits culturels que des tactiques ou des stratégies de communication, finalement assez communes, qui oscillent entre la déférence et l'intimidation en

passant par la séduction aussi) ne sont pas toujours bien perçus par les agents d'accueil et par les travailleurs sociaux.

Il arrive aussi que le contact s'établisse facilement... C'est le cas notamment dans les Maisons France Services de Bourgueil et de Langeais où des Voyageurs de passage ou des environs viennent réaliser des démarches comme j'ai pu m'en rendre compte lors de mon enquête. Dans le même ordre d'idées, certains lieux sont plus propices que d'autres à la rencontre : le Centre social de Ballan-Miré semble apprécié par des Voyageurs (ce qui facilite l'orientation vers les autres services) alors que les mêmes personnes « boudent » en revanche la mairie de Ballan-Miré. Au CCAS de Saint-Cyr où sont domiciliées 5-6 familles de Voyageurs, on me signale que l'accueil est particulièrement bon, manifestement parce que les professionnels du CCAS considèrent les « gens des aires comme des habitants de Saint-Cyr ».

2 - L'aller – vers : une préoccupation largement partagée mais peu de réalisations...

L'« aller-vers » est certes une préoccupation largement partagée dans un contexte où le non-recours, est devenu une question vive mais les personnes rencontrées s'accordent sur le fait que les réalisations sont rares pour ne pas dire inexistantes. On m'indique à plusieurs reprises que les MDS restent dans une logique de guichet, selon laquelle, c'est à l'usager de « pousser la porte et d'exprimer un besoin ». Or les demandeurs potentiels ne font pas forcément cette démarche. Le constat vaut sans doute pour nombre de Voyageurs mais aussi pour beaucoup d'autres personnes si l'on en croit les chiffres récents sur le non-recours publiés par France Bleu Touraine le 21 janvier dernier :

« En Touraine, voici les taux de non-recours calculés par Mes-allocs.fr

- R.S.A (Revenu de Solidarité Active) : entre 36 et 45%
- Prime d'activité : entre 46 et 55%
- Aides au logement pour la population générale : entre 26 et 35%
- Aides au logement pour les étudiants : entre 66 et 75%
- Allocation Adultes Handicapés : entre 56 et 65%
- Allocation Education Enfant Handicapé : entre 86 et 95%
- Allocation de rentrée scolaire pour les foyers avec un enfant : 16 à 25%
- Allocation de rentrée scolaire pour les foyers avec deux enfants : 6 à 15% »

<https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/indre-et-loire-certaines-allocations-ne-sont-demandees-que-par-la-moitie-des-gens-qui-y-ont-droit-1642783839>

Si l'absence de politique d'aller-vers est un constat largement partagé par les acteurs de l'action sociale locale, on peut néanmoins indiquer quelques initiatives et pratiques existantes :

- 1) Les **visites à domicile** restent une pratique courante chez les AS de secteur, mais il faut que le lien soit établi avec l'usager et que celui-ci en fasse la demande.... Aussi ne constituent-elles pas vraiment un outil dans la lutte contre le non-recours.
- 2) **Des permanences** sont, soit réalisées soit envisagées dans les communes rurales pour les **Maisons France Services** : Celle de Langeais assure des permanences à Cléré-les-Pins et à Saint-Marc-la-Pile et un projet de permanence de la Maison FS Bourgueil dans les locaux de la mairie de Continvoir est à l'étude... mais il faut intégrer la contrainte du travail en binôme dans l'organisation des tours de permanence.
- 3) Le **service itinérant** est déjà pratiqué en ville avec les **maraudes** (Samu social par ex.) qui font lien avec les sans-abris (mais pas avec les personnes en stationnement « illicite » jusqu'à présent). Un projet d'aller-vers est actuellement à l'étude sur le **territoire de Joué-Lès-Tours**. Impulsé par la MDS et le CCAS, ce projet visera notamment les personnes qui, parce qu'en squat ou en sous-location (à vérifier cependant), passent généralement inaperçus aux yeux

des acteurs institutionnels en charge de la lutte contre la pauvreté de proximité. La première étape de ce projet consistera en la réalisation d'un **diagnostic partagé entre la MDS et le CCAS**.

3 - Pratiques et politiques de partenariat

Importance des relations interpersonnelles dans l'action sociale au quotidien

Si un constat s'est imposé à moi au fur et à mesure des entretiens, c'est bien celui de **l'importance des relations interpersonnelles** au sein des institutions mais aussi entre les institutions dans la mise en œuvre au quotidien des politiques d'accès aux droits et d'action sociale⁵². Entre FS et MDS, la répartition des tâches semble s'être opérée facilement avec, d'un côté, les structures en charge de l'accès aux droits (les FS) tandis que les agents des MDS se chargent des dossiers plus complexes (donc nécessitant diagnostic, orientation et accompagnement). On notera d'ailleurs que cette subdivision des tâches est aussi envisagée (quand elle n'est pas déjà pratiquée...) au sein des MDS entre les AS et les secrétaires de l'accueil, ce qui se justifie d'autant plus, d'après certains interlocuteurs, que les secrétaires ont perdu une partie de leur travail quotidien avec la généralisation des ordinateurs dans les services.

Ces relations personnelles dessinent ainsi une géographie originale car marquée par des liens plus ou moins denses entre les acteurs de terrain et leur environnement. Certains professionnels de MDS ont par exemple des relations fortes avec certains responsables ou collègues de certains CCAS alors que la distance est plus grande avec d'autres structures. Les liens sont particulièrement étroits entre les AS de TH et les chargés de mission GDV... quand il y en a, comme c'est le cas dans les secteurs de Chinon ou de Loches par exemple. Sur les autres territoires, les liens sont parfois moins serrés et, en l'absence d'interlocuteurs bien identifiés, les travailleurs sociaux de TH peuvent se trouver isolés.

Ces partenariats au quotidien portent sur la répartition des tâches mais pas seulement : en effet, les interlocuteurs mentionnent aussi l'échange des informations sur les situations de vie, la réorientation des personnes vers les travailleurs sociaux qui traitent les dossiers, et le partage de savoirs et d'expériences (dispositifs « innovants », procédures).

« Qui fait quoi ? » : divergences de vue entre les acteurs institutionnels

Même si, dans l'action au quotidien, les acteurs de terrain arrivent à travailler de concert, il semble exister quelques **divergences de vues sur le partage des tâches et des missions entre les différentes institutions**. Dans sa thèse sur la gouvernance de l'action sociale à Besançon⁵³, Jean-Baptiste Roy souligne l'impression de « flou » parmi les acteurs en charge de l'action sociale locale. Manifestement, le constat vaut aussi parmi les personnes que j'ai enquêtées, en particulier en ce qui concerne le territoire métropolitain. C'est le cas notamment en ce qui concerne la répartition des missions entre

⁵² Constat qui rejoint d'autres observations. Les auteurs d'un rapport assez récent sur la décentralisation des politiques sociales, écrivent par exemple à propos de la coordination des acteurs de l'action sociale à l'échelle locale : « [...] cette coordination qui n'est ni obligatoire, ni opposable, reste marquée par de grandes disparités selon les départements et les politiques sociales concernées. De plus, elle dépend encore beaucoup trop des relations interpersonnelles qui vont permettre ponctuellement et localement le tissage de liens et de réseaux de nature à fluidifier l'activité et la coordination sur le territoire (André et al., p. 50, souligné par moi, OL).

Gabriel ANDRE, Marc BORIOSI, Emmanuelle BRISSARD, Hélène DEBIEVE, Delphine JOLY, Anne-Victoire RIONDET, 2015, *La décentralisation des politiques sociales à l'aune des récentes réformes territoriales : Bilan et perspectives*, Etude INET.

⁵³ Jean-Baptiste ROY, 2016, *Gouvernance et innovation sociale. Le centre communal d'action social de Besançon (1972-2016)*, Thèse en sociologie, Université de Bourgogne-Franche-Comté.

les MDS et les CCAS⁵⁴, en tout cas ceux de la Métropole, certains interlocuteurs évoquant une répartition selon la composition familiale (aux MDS, les familles, aux CCAS, les célibataires) alors que d'autres interlocuteurs insistent plutôt sur la domiciliation comme conditionnalité d'un accompagnement par le CCAS (pour peu que ce dernier ait le personnel adéquat) ; d'autres encore évoquent une sorte d'accord tacite selon lequel la structure qui reçoit en premier une personne seule se chargerait de l'accompagnement⁵⁵. Sur le territoire métropolitain, la situation est encore plus complexe avec la présence d'Entraide et Solidarités (ES) qui a passé une convention avec le Département pour l'accompagnement des personnes en situation précaire dans le cadre du PDLHPD. Alors que la « stabilité » (plus ou moins trois mois) servait de critère pour orienter les personnes vers ES (moins de trois mois) ou vers les MDS (plus de 3 mois), depuis 2017 c'est désormais l'« ancrage » qui détermine l'orientation vers un dispositif ou un autre, l'ancrage étant apprécié selon différents critères : la scolarisation des enfants, la situation d'hébergement (plus de six mois) et les « habitudes de vie liées aux enfants » d'après mes interlocutrices à la DT Joué-Saint-Pierre. Les ménages « ancrés » seraient orientés vers les MDS et les autres vers ES.

Le partenariat facilité par la proximité

Le partage de locaux entre les acteurs de la lutte contre la pauvreté semble favoriser la complémentarité des actions de terrain si l'on en croit l'expérience engagée par les MDS et les CCAS à Cheillé ou à Loches. Le partage des locaux n'est toutefois pas indispensable pour construire des partenariats solides : à Joué, les services sont implantés dans la même rue, ce qui facilite les relations au quotidien entre les différentes institutions... d'où peut-être la conception de certains projets en commun (diagnostic partagé, accueil de jour) et les séjours en immersion dans les structures respectives ce qui, selon la DT, a permis aux différents acteurs locaux de mieux se connaître. Enfin, la possibilité de permanences en commun doit être étudiée. Au Centre social Equinoxe de La Riche, la présence de différentes structures (TH, Secours populaire, France Services) dans les mêmes créneaux horaires a manifestement facilité les échanges entre les professionnels des différentes structures.

Cette dernière remarque montre bien **l'importance du portage institutionnel dans la construction des partenariats** : si les relations personnelles s'établissent entre professionnels, la coopération entre les directions des institutions est sans doute une condition indispensable au développement des partenariats et, par conséquent, à l'amélioration de l'action sociale locale.

Des « trous » dans les systèmes locaux d'accès aux droits

L'existence de « trous » dans les systèmes locaux d'accès aux droits est un dernier constat qui s'est imposé au gré des entretiens. D'abord les territoires sont inégalement couverts par les services publics. On pense évidemment au réseau des Maisons France Services⁵⁶, bien implanté sur certains territoires mais pas sur d'autres (périphéries rurales mais aussi certaines communes urbaines comme Saint-Avertin ou Saint-Pierre par exemple), avec, de surcroît, un différentiel qui serait flagrant entre les quartiers « Politique de la Ville » bien dotés à côté d'autres quartiers populaires qui semblent, eux, sous-équipés.

Dans le même ordre d'idées, les champs d'intervention (de même que les moyens) des CCAS diffèrent d'un établissement à l'autre : certains assurent l'accompagnement social des personnes domiciliées

⁵⁴ Pour clarifier ce point, il faudrait accéder aux conventions que le département a passées avec les communes sur le sujet.

⁵⁵ La pluralité des champs d'intervention rend évidemment plus compliquée la lisibilité du partage des tâches (y compris lors des entretiens réalisés pendant la recherche-action peut-être !).

⁵⁶ <https://lannuaire.service-public.fr/navigation/centre-val-de-loire/indre-et-loire/msap>.

(et la référence RSA) tandis que d'autres, non. Dans cette deuxième catégorie, on peut ranger les CCAS en milieu rural mais aussi certains CCAS en milieu urbain, comme celui de Saint Pierre.

Enfin, comme indiqué plus haut, certains publics restent invisibles aux yeux des acteurs institutionnels, soit parce qu'ils restent difficiles à localiser, soit parce qu'ils n'intègrent que partiellement le public des institutions : c'est le cas possiblement des personnes en stationnement précaire qui ne remplissent pas forcément tous les critères de l'ancrage indiqués plus haut. En outre, comme elles ne poussent pas forcément la porte des MDS et que ces dernières n'ont pas de politique d'aller-vers... il y a de fortes chances que les ménages en question passent largement entre les mailles du filet de protection sociale. Il en va de même pour les personnes en mobilité contrainte (nombreuses sur le territoire, surtout parmi les Voyageurs) qui changent régulièrement de secteur (tout en restant éventuellement dans le même territoire MDS), d'où des ruptures fréquentes dans l'accompagnement social qui, *de facto*, ne peut être assuré dans les MDS où l'approche par secteur reste dominante même si d'autres formes d'action sont expérimentées en ce moment sur certains territoires du Grand-Ouest et de la Métropole. *Last but not least*, il faut évoquer les situations où les bénéficiaires RSA n'ont pas de référent (non-désignation) que nous avons évoquées lors des précédents COPIL...

4 - Le BIS un complément indispensable à l'action des MDS et des CCAS ?

Dans un contexte marqué par la faiblesse sinon par l'absence de politiques d'aller-vers, le BIS, dispositif de travail social polyvalent itinérant, suscite un intérêt évident de la part des personnes rencontrées : le BIS ne pourrait-il pas, en effet, constituer l'instrument qui manque pour amorcer une véritable politique d'aller-vers ? Les entretiens permettent ainsi d'envisager quelques axes de coopération entre des dispositifs d'action social itinérants comme le BIS et le premier maillon de l'accès aux droits constitué par : la mairie (partout), les FS et les CCAS (en fonction des territoires) et les MDS.

Le BIS : un instrument d'intermédiation vers le droit commun pour les personnes isolées et éloignées des services

D'abord, c'est d'ailleurs sa mission première, le BIS doit permettre d'établir ou de rétablir le lien entre les personnes en situation de grande précarité et les services de droit commun. **Les échanges que j'ai pu avoir laissent penser que la passation entre le BIS et les services de droit commun doit se préparer en amont**, entre les professionnels mais aussi au niveau des directions d'établissements et des services, afin que le cadre de la passation soit bien défini. Il faut aussi préparer les usagers car les niveaux de prestation et/ou les modes d'intervention ne sont pas les mêmes dans les services de droit commun (MDS, CCAS) et à TH qui assure un accompagnement spécifique (visites régulières sur les lieux de vie sans rendez-vous par ex., ce qui est difficilement envisageable dans des structures comme les MDS).

La complémentarité des approches du BIS et des services de droit commun

- La complémentarité des lieux d'intervention :

La complémentarité des approches MDS/CCAS – BIS concerne d'abord les lieux de l'intervention : dans les locaux institutionnels, d'un côté, et sur les lieux de vie, de l'autre. Or, nombre de personnes rencontrées par le BIS bénéficient d'un accompagnement partiel : elles ont éventuellement un référent RSA, mais elles ne le voient pas forcément. Rappelons d'ailleurs à ce sujet que 45% des bénéficiaires rencontrés par le BIS sont en « non-désignation ». En outre, elles ne font pas toujours valoir leurs autres droits. **En intervenant sur les lieux de vie, des dispositifs itinérants de type BIS peuvent donc garantir l'entière accès aux droits des personnes isolées/éloignées** puisque, en gagnant progressivement la confiance des personnes, les intervenantes du BIS voient ces dernières exprimer

leurs besoins. **Des dispositifs de type BIS ont encore un autre atout : Ils permettent d'assurer trois autres volets de l'action sociale auprès des publics isolés/éloignés qui sont, de surcroît, en situation de grande précarité** : la restauration du lien social (sortir de l'isolement), l'amorce de processus d'insertion quand c'est possible, et la protection de l'enfance (cf. échanges pendant le COPIL).

- La complémentarité de l'approche territorialisée des MDS avec l'approche centrée sur les personnes des dispositifs itinérants :

Alors que l'action sociale demeure très territorialisée, un dispositif itinérant comme le BIS met la focale sur les personnes, ce qui permet de garantir la continuité de l'accompagnement social et donc de l'action publique auprès des personnes en situation de mobilité contrainte (par la précarité économique, l'isolement social et/ou la précarité juridique de l'habitat)

Une mission de veille sur les situations de grande précarité...

...Qui se réalise par deux biais : les maraudes sur de larges territoires (le BIS le fait déjà) et les visites à domicile sur demande des acteurs locaux de la lutte contre la pauvreté (une piste à étudier, cf aussi les demandes de la DT du Grand-Ouest exprimées auprès du BIS en matière de protection de l'enfance).

5 – Quelles priorités pour les semaines et mois à venir ?

Si elles concernent au premier chef la mise en œuvre du projet BIS, les idées qui suivent visent aussi à alimenter une réflexion plus large sur l'amélioration de la gouvernance de l'action sociale locale.

1 – Clarifier rapidement les missions entre les partenaires – bien positionner le BIS dans le système d'accès aux droits

Avec le BIS, le « premier maillon » de l'accès au droit pourrait être à peu près complet : un *dispositif fixe* avec accueil dans les locaux (et service au guichet) : la mairie, les CCAS, les France Service, les MDS bien sûr et... un *dispositif d'aller-vers* avec un service itinérant... Pour que le premier maillon de l'accès aux droits fonctionne bien, il faut toutefois réussir à clarifier les missions entre les différents acteurs de l'accès aux droits (dont le BIS) et, à cette fin, **se concerter**.

Je ferai deux remarques suite aux entretiens et aux échanges durant le COPIL (pour le point 2) :

1 - La concertation doit d'abord se faire au niveau des directions d'établissements et de services car ce sont elles qui définissent le cadre de l'action sociale au quotidien. Ces concertations pourraient d'ailleurs déboucher sur des **conventions ou des cadres d'actions concertées**, précisant les missions et les responsabilités des différents acteurs, pourquoi pas des modes de faire ou des procédures partagées, au sein des territoires d'intervention.

2 - Quelle est l'échelle pertinente pour mener à bien ces concertations? Dans tous les cas, il faut opter pour la souplesse et le pragmatisme plutôt que de chercher l'échelon ou le territoire idéal d'intervention... Les EPCI sont une piste intéressante du fait de la proximité du terrain, mais toutes les intercommunalités ne sont pas engagées avec le même degré d'implication sur le terrain de l'action sociale⁵⁷, ce qui peut constituer un facteur de blocage... En outre, même si les communes sont compétentes en la matière, le Département reste le chef de file de l'action sociale (article L.121-1 du

⁵⁷ « [...] L'intercommunalité sociale a une existence très hétérogène et souvent très limitée: quand elle existe c'est la plupart du temps sur les compétences sociales réduites (établissement pour personnes âgées, crèches, aides légales ; les compétences de base, de proximité) » (André *et al.*, 2015, p. 61).

CASF)⁵⁸. C'est par conséquent autour de l'institution-Département que devraient peut-être s'articuler les réseaux de l'action sociale locale.

Une deuxième piste est donc celle des DT car elles ont pour mission d'impulser les réseaux de partenaires au sein de son territoire, mais cet échelon, primordial pour la décision et le pilotage, est-il vraiment pertinent pour la concertation ? De nombreux témoignages avec les professionnels de terrain laissent penser que cet échelon territorial reste plutôt abstrait, à la différence des MDS, y compris les MDS antennes, qui restent de toute évidence le centre de gravité de l'action sociale de proximité.

Bref, il faudrait pouvoir échanger plus longuement sur le sujet, notamment pour intégrer à la réflexion les différences entre les territoires, mais le territoire MDS est peut-être celui qui convient le mieux pour mener la concertation sur le premier maillon de l'accès aux droits, si l'on veut à la fois mobiliser les professionnels de terrain et rester au plus près des réalités des territoires locaux ; et ce quand bien même il revient aux DT de piloter ces concertations, quand c'est possible en partenariat avec les CCAS car ces derniers sont également chargés d'animer « une action générale de prévention et de développement social dans la commune » (Roy, 2016, p. 184).

2 - Il faut préparer sans tarder les passations entre le BIS et les services de droit commun (MDS-CCAS)

Il ne suffira sans doute pas d'accompagner les personnes isolées et éloignées des services vers le droit commun pour garantir un accès durable aux droits... il faut anticiper la passation, en définir les modalités concrètes et préparer les professionnels des services de droit commun à l'accueil de nouveaux publics. Ce qui implique, soulignons-le une fois de plus, des concertations à tous les niveaux... c'est-à-dire au niveau des directions d'établissement et de services pour les raisons expliquées plus haut, et à celui des professionnels de terrain.

3 - Prendre la mesure de la grande précarité et du non-recours pour évaluer les besoins en matière d'accompagnement et d'aller-vers

Point juste évoqué en COPIL... Mais qui n'en reste pas moins primordial pour 1) évaluer l'intérêt de la mise en place de dispositifs d'aller-vers comme le BIS et/ou 2) justifier la mise en place de ce genre de dispositifs auprès des financiers (l'Etat ?, le Département ?). Les institutions qui pourraient mettre en place un dispositif de collecte de données et d'analyse et de mesure des besoins en terme d'accompagnement social et d'aller-vers sont bien entendu la DDETS, le Département, la CAF, l'ARS, en partenariat avec les EPCI. Affaire à suivre !

⁵⁸ Dans les faits, cette tâche est rendu complexe par l'augmentation des besoins peut-être, mais aussi par la faiblesse des moyens et par les réformes des politiques publiques, comme l'écrivait déjà Robert Lafore en 2013 dans un article sur le « département-Providence » : « Les difficultés fonctionnelles du département, devenu un gestionnaire de politiques sociales éclatées et soumises à des logiques socio-économiques extérieures sur lesquelles elles n'ont guère de prise, sont redoublées par une position et des ressources institutionnelles laminées par des réformes et des évolutions qui rendent illusoire ses possibilités de jouer un rôle de régulateur territorial » (Lefore, 2013, p.25).

Robert Lafore, 2013, « Où en est-on du département-Providence ? », *Informations sociales* 2013/15 n° 179, pp. 12-27.

Annexe 2 : Tableau des trajectoires d'accès aux droits (extraits)

No. Anonymat	PRESTATIONS SOCIALES/MINIMAS SOCIAUX (RSA, Allocations familiales, AAH, Retraites, Autres (pensions de guerre))	AIDES LOCALES: DOMICILIATION / AIDES CCAS-CIAS	AIDES LOCALES: AIDES ALIMENTAIRES/ FINANCIERES LOCALES	COUVERTURE SOCIALE	SCOLARISATION	ACCES AUX SOINS	ACCOMPAGNEMENT SOCIAL (Réf. RSA, Mission locale, MDS) / ACCES PMI/ PÔLE ENFANCE / MDS	LOISIRS / VIE SOCIALE/ ACCES CENTRE SOCIAL	CITOYENNETE/DROIT A L'ADMINISTRATION / PROTECTION JURIDIQUE/ France service	COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	Orientations
2 201	1 20			3 20	X 00	2 21	1 11				TOURS METR AA TH
3 313	0 20				4 10	1 10	1 10	2 00	1 10		TOURS METR HORS DEP
4 333	0 23				4 10	1 11	1 10				CC CVL CIAS CHINON
5 131		1 00	1 00		X 02		1 31		1 10		TOURS METR CCAS TOURS
6 201					1 12	2 20	1 00				TOURS METR CCAS TOURS
7 200					4 10	1 10	1 11				TOURS METROPOLE
8 1 tutelle 0			1 00			1 00	1 00	2 00	1 02		CC CVL
9 330						1 10	1 12				TOURS METR MDS CHÂTEAU
10 110	0 20				4 10	2 20	2 20				CC TOVAL France service
11 340					0 10	0 22			0 01		CC CVL
11 810					0 10	0 22			0 01		CC CVL
12			0 20			1 00	1 10	0 02			TOURS METR AA TH
13 100			1 00			1 10	1 13		2 00		TOURS METROPOLE
14 1 Incarcéré 0			1 00			1 03	0 02				TOURS METR AA
15 300					3 00		0 10				CC TOVAL
16					2 01	2 21	0 10		0 01		CC CVL AA
17							0 01		1 10		TOURS METROPOLE
18							0 10				TOURS METROPOLE
19						3 01	0 11	2 21	0 01		TOURS METR AA TH
20	1 00		1 00		X 00	1 10	1 31	1 00	1 10		CC CVL
21							0 01		0 10		CC TOVAL
22	3 00		1 00				1 10				CC TOVAL AA TH
23	3 00 1 00		3 00				1 11	1 00			CC CVL AA TH
24	3 01 1 00		3 00				1 10	1 00	0 01		CC CVL MDS CHEILLE
25	2 01 1 01		1 01				1 11	1 10	1 01	0 10	TOURS METROPOLE
26						4 20	1 10				TOURS METROPOLE
27						4 10					HORS DEPARTEMENT
28						4 10	2 21		0 10		TOURS METR TH41
29	1 10		1 00				1 11				TOURS METROPOLE
30	0 0 0 0 0		1 00				1 01		1 00		TOURS METROPOLE
31	0 01	0 01	1 00	0 01			1 11		1 00		TOURS METR HORS DEP
32							0 01	0 02	1 10		CC CVL
33 330					4 10		0 01	0 01	0 10		CC CVL
34			0 02			1 10	0 11		1 10		CC CVL CIAS CHINON
35 200			2 20			0 20	1 11				CC CVL AA
36					4 10		1 10	0 01			CC TOVAL AA
37 002						0 02	0 01		1 11		CC TOVAL
38 020	0 01		1 00		0 10		0 11	0 01	2 20		CC TOVAL France service
39						0 01	1 11		2 20		TOURS METR AA+ SPIP
40	3 00	3 30					1 00	0 10	1 10		TOURS METROPOLE
41 011			0 10		0 02	0 10	1 10		1 10		HORS DEPAR CCAS TOURS
42 001	3 00				4 10	1 10	1 10		1 10		TOURS METR CCAS TOURS
43			2 00		4 10	2 20	1 12				TOURS METR MDS CHÂTEAU
44 1 01	0 01	1 00	1 01			0 20	1 11		0 10		CC TOVAL
45	2 20						1 11				CC CVL
46 130		0 10	1 10				0 11		0 01		CC TOVAL
47 031			0 10			4 20	1 11				CC TOVAL
48 330						0 02	1 11		1 10		CC TOVAL
49 110			1 12				1 10		1 20		CC TOVAL
50					4 20	2 20	0 01				CC TOVAL
51 220											TOURS METR LOGEMENT+ LA RICHE
52	2 00										TOURS METROPOLE
53 000	1 00		0 01			0 10	1 01				HORS DEPARTEMENT
54	3 00						0 01		0 22		CC CVL AA
55 300											TOURS METR HORS DEP
56			3 00				0 01				TOURS METR TH 41
57 200							1 11		0 10		TOURS METR HORS DEP
58 110							1 10		0 10		TOURS METROPOLE
59 330			3 30		0 02		1 11				CC TOVAL
60 002		2 01	0 01				0 11				MDS MONTLOUIS
61		2 00									TOURS METR TH 41
62		3 00					0 10				

Légende

- Progression accès aux droits
- Maintien situation 2021
- Régression accès aux droits (ou émergence demande...)
- Pas de sollicitation

Attention : dans le tableau 0= non sollicitation après une sollicitation l'année précédente
 Dans le cas de la scolarisation : X= non pertinent (pas d'enfant en âge de scol par ex.)