



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Évaluation qualitative et quantitative de l'expérimentation « Territoires zéro non-recours »

Synthèse

Juillet 2026

Territoires zéro non-recours

PACTE^{DES}
SOLIDARITÉS
ACCÈS AUX
DROITS

Rédacteurs :

Rode A., Bourgois I., Genin H., Maneveau R., Olm C., Revil H.



Longtemps impensé puis appréhendé de manière périphérique dans les systèmes de protection sociale, le phénomène du non-recours aux droits et aux services s'est progressivement imposé comme un objet de préoccupation scientifique et politique important, dans de nombreux pays dont la France. Les estimations nationales les plus récentes confirment à nouveau l'ampleur de ce phénomène, qui concerne le fait que des personnes ne perçoivent pas une ou plusieurs prestation(s), aide(s) et/ou service(s) alors qu'elles pourraient y prétendre. C'est le cas en particulier du revenu de solidarité active (RSA). Cette préoccupation trouve aujourd'hui un écho croissant à l'échelle européenne. La première stratégie européenne de lutte contre la pauvreté (dévoilée en mai 2026) en témoigne, avec l'introduction d'un objectif de réduction du non-recours aux dispositifs de soutien au revenu.

[L'article 133 de la loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification » du 21 février 2022](#) a prévu l'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours (TZNR). Lancée en 2023, elle vise à tester, au niveau local et sur une période de 3 ans (jusque fin 2026), des méthodes d'action publique cherchant à réduire le non-recours, en vue de déterminer les actions à pérenniser et à généraliser. Six axes étaient identifiés pour structurer les projets, autour de la mise en œuvre d'actions d'aller-vers ; du renfort du travail partenarial ; du changement des pratiques professionnelles ; de l'échange de données ; de la participation des publics ; du ciblage à minima sur le Revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité. Une évaluation sous l'égide d'un comité scientifique, est également prévue par la loi, avec deux rapports remis au gouvernement et au Parlement.

Cette synthèse concerne le premier rapport qui porte principalement sur l'effectivité des actions mises en œuvre et sur de premiers éléments évaluatifs des effets de l'expérimentation. Elle s'appuie sur les travaux intermédiaires réalisés à la mi-2026, et qui seront complétés par d'autres données pour fournir un jugement global sur les effets de l'expérimentation TZNR et des préconisations dans le rapport définitif, mi-2027.

Avant de décrire les actions menées puis d'analyser les premiers effets observés sur les trois axes de l'évaluation, cette synthèse revient sur les éléments de contexte qui ont eu des conséquences sur les projets TZNR. Elle ouvre sur des questions plus larges, relatives aux tendances traversant les politiques d'accès aux droits sociaux, que l'expérimentation contribue à révéler, à ce stade de son déploiement et de son évaluation.

Cadre et méthode de l'évaluation

L'évaluation de l'expérimentation TZNR adopte une approche basée sur la théorie (theory-based evaluation, EBT). Cette méthode s'appuie sur un Diagramme Logique d'Impact (DLI) pour tester hypothèse par hypothèse les liens entre réalisations, résultats intermédiaires et impacts finaux. En cela, l'EBT vise davantage à produire des éléments explicatifs qu'à rendre compte de la seule description des changements observés. Le respect de cette chaîne causale permet de juger si les évolutions observées sont imputables ou non à l'expérimentation.

L'évaluation est conduite in itinere, tout au long du déroulement de l'expérimentation et non à son seul terme. Elle est par ailleurs construite autour de trois axes de questionnements, qui tiennent compte de la complexité et de la diversité du non-recours et des résultats de différents travaux de recherche analysant les effets d'actions de lutte contre ce phénomène. Le premier axe porte sur les effets des actions engagés sur les publics directement concernés, le deuxième sur les transformations de l'intervention sociale induite par les projets TZNR, le troisième sur les relations institutionnelles et les partenariats qui peuvent se mettre en place, ou non, sur les territoires expérimentant TZNR.

La conduite de l'évaluation mobilise à la fois des méthodes qualitatives et quantitatives. Elle repose sur des monographies réalisées sur 7 TZNR¹, permettant une compréhension fine des mécanismes à l'œuvre, des actions en direction des publics concernés et des dynamiques professionnelles et partenariales locales. Ces territoires ont été sélectionnés pour représenter la diversité des contextes territoriaux (urbain dense, milieu rural, Outre-mer...) et des configurations d'expérimentations. De plus, les données sont collectées par des entretiens complémentaires conduits dans 5 autres territoires, par des enquêtes diffusées semestriellement auprès des 39 TZNR et par l'analyse de tableaux de bord inventoriant les actions ainsi que les participants, professionnels ou habitants. Le lien avec les fichiers des Caisses de sécurité sociale permettra, en 2027, d'obtenir des éléments sur les ouvertures effectives de droits et sur le maintien dans les droits des personnes concernées par une action TZNR.

¹ Il s'agit des territoires suivants : Bourg-en-Bresse (01), Département de Haute-Garonne (31), Communauté de Communes de la Vallée du Lot et du Vignoble (46), Vannes (56), Flers (61), Grigny (91), Saint-Louis (974).

Un appel à projets délibérément ouvert et reposant sur une logique d'action « par le bas », qui participe à une forte hétérogénéité territoriale

L'appel à projets (AAP) TZNR a suscité un vif intérêt des collectivités, signe de la mobilisation croissante des acteurs locaux autour du non-recours. Le mode de sélection des candidatures a en outre élargi le périmètre habituel des lauréats de ce type d'appel à projets à des territoires aux caractéristiques sociodémographiques différentes, dont des collectivités rurales et ultra-marines.

Prévue pour dix territoires par la loi 3DS, l'expérimentation a finalement retenu 39 lauréats parmi 67 candidatures. Si elle conserve le principe de départ d'une liberté importante laissée aux porteurs quant au contenu des projets, ce passage de 10 à 39 territoires a fortement transformé l'ambition initiale qui visait à soutenir, sur un nombre resserré de territoires, des actions reproductibles et généralisables.

Cette évolution a renforcé l'hétérogénéité des projets, démultipliant les configurations possibles, du fait de plusieurs critères pouvant changer (périmètres géographiques et ciblage des publics, niveaux de financement, orientations des projets, couverture ou non des six axes...). Cela contribue à complexifier par là-même la réalisation de comparaisons dans le cadre de l'évaluation.

C'est notamment la nature du porteur de projet qui s'est diversifiée. L'expérimentation TZNR est au final majoritairement portée par des collectivités de proximité puisque plus de la moitié des expérimentations sont pilotées par une commune et un quart par un établissement de coopération intercommunale (EPCI), par le biais d'un centre communal d'action sociale (CCAS)/centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Lorsque le porteur est un Département (un TZNR sur six), la stratégie dominante consiste à déployer TZNR sur des périmètres géographiques restreints, par exemple en s'appuyant sur des collectivités partenaires. Le consensus est assez large, parmi les parties prenantes rencontrées dans le cadre de l'évaluation, sur la pertinence d'intervenir à un échelon local, ainsi que sur la légitimité du portage, pour la période expérimentale, par les CCAS/CIAS. Bien qu'ayant des compétences limitées en matière sociale, les CCAS/CIAS sont présentés comme des porteurs pertinents, étant donné leur implantation territoriale, leur proximité avec les habitants et leur connaissance des situations de fragilité. Ils constituent ainsi une porte d'entrée pour les habitants, ce qui en fait des acteurs en position de repérer et d'orienter les situations de non-recours.

L'hétérogénéité des projets transparaît aussi à travers la pluralité d'objectifs donnés par les porteurs. La lutte contre le non-recours n'est pas, pour la grande majorité d'entre eux, le seul objectif de l'expérimentation TZNR ni nécessairement l'objectif final. Celle-ci peut avoir vocation à nourrir une stratégie pauvreté plus large et déjà engagée, à développer une politique sociale nouvelle (en particulier pour des intercommunalités cherchant à investir l'action sociale) ou, entre autres, à repenser les missions et le rôle des différents intervenants sociaux. La lutte contre le non-recours est ainsi investie par les porteurs comme un levier pour des transformations plus globales de l'action publique.

438 actions mises en place, recouvrant 15 types d'actions différents

Au total, 438 actions ont été recensées à ce jour au sein des 39 TZNR, regroupées en 15 grands types et 80 sous-types². Ces nombres, très élevés, sont des indicateurs de la diversité des projets qui sont conduits sur les territoires, mais aussi de la capacité d'innovation que l'expérimentation a suscitée ou amplifiée. Ils posent toutefois la question de la lisibilité de ces plans d'action, dont la taille peut rendre difficile l'identification claire de ce qui relève spécifiquement de TZNR et de ce qui relève plus largement de l'accès aux droits sociaux sur le territoire, les deux registres se mélangeant parfois. La question de la bonne taille d'un plan d'action se pose également, entre le risque d'un foisonnement difficile à piloter et celui d'un périmètre trop resserré pour produire des effets significatifs.

Les principaux types d'actions

PRINCIPAUX TYPES D'ACTIONS	NOMBRE D'ACTIONS MISES EN ŒUVRE	NOMBRE DE TERRITOIRES CONCERNÉS
Dispositifs d'aller-vers / faire-venir	185	39
Communication et information sur les droits sociaux	32	23
Aide aux démarches administratives	35	21
Inclusion numérique	10	7
Détection de situations en mobilisant les données	34	20
Participation des habitants	31	17
Formation des professionnels	49	25

Source : Tableaux de bord remplis par les territoires

Au regard de ce premier panorama du type d'actions menées, quatre points méritent d'être relevés. Le premier montre que l'aller-vers est le type d'actions le plus fortement investi. Présent dans tous les territoires, il représente 185 actions, soit 42 % de l'ensemble. On y retrouve une forte diversité : dispositifs mobiles, porte-à-porte, présence sur des marchés, en gare ou en pied d'immeuble, interventions dans des espaces privés comme des entreprises ou associations, etc. Pour certains TZNR, il constitue l'objet principal, voire quasi exclusif, de l'expérimentation. L'aller-vers apparaît ainsi comme une modalité emblématique des actions TZNR. Cela provient certes du fait qu'il s'agissait d'un attendu cadre de l'AAP et qu'il a été l'un des premiers sujets de travail de la communauté apprenante.

² La préparation des travaux d'évaluation a notamment consisté à construire une typologie des actions, permettant un cadre d'analyse des données recueillies dans les tableaux de bord. Ce travail s'appuie sur une base typologique existante, ainsi que sur la littérature scientifique. Globalement, la typologie se décline en quinze types d'actions, organisées en deux niveaux : un niveau de type principal et un niveau de sous-types décrivant les modalités concrètes de mise en œuvre.

En cela, le choix des porteurs de projet de développer des actions d'aller-vers peut apparaître comme une réponse à cet attendu, mais cette explication est insuffisante. Trois autres raisons convergentes expliquent la centralité de l'aller-vers. La première relève des représentations des acteurs sur le non-recours et ce qui l'induit, l'aller-vers étant perçu comme la réponse la plus pertinente à des causes telles que l'isolement géographique et aux difficultés de mobilité, à la distance symbolique et sociale aux guichets, à la méconnaissance des droits et aux freins psychosociaux à la demande d'aide. La deuxième tient à la concordance entre l'aller-vers et les intérêts des acteurs locaux comme nationaux. Il s'agit d'un mode opératoire partagé par des acteurs, ce qui le rend propice à la mobilisation partenariale. La troisième raison est d'ordre pratique, l'aller-vers étant présenté par les porteurs comme une modalité pragmatique, lisible pour les partenaires, peu exigeante en moyens et rapide à mettre en place. À ce titre, ce type d'actions est vu comme adapté à la temporalité d'une expérimentation.

Le deuxième point concerne le faible nombre d'actions spécifiquement centrées sur l'accès ou l'usage du numérique. Sept territoires ont mis en place des actions ciblées sur ce sujet (formations dédiées à l'usage du numérique, permanences de conseillers numériques...), soit 2 % des actions, alors même que les acteurs des territoires considèrent que la dématérialisation de la relation administrative revêt des enjeux majeurs pour l'accès aux droits. Cette dimension est ainsi saisie dans l'activité quotidienne de certaines actions, mais ne fait pas l'objet de beaucoup d'interventions dédiées.

Le troisième point porte sur la participation des publics cibles de l'expérimentation, un des six axes de l'appel à projets. Les actions intégrant des publics, ou parfois des habitants, sont organisées sur 17 territoires, à travers 31 modalités (mobilisation d'habitants pour de l'aller-vers ou, plus rarement, recrutement de pairs-aidants, etc.). La participation, au sein des instances de pilotage, des groupes de travail, voire des actions, reste un angle globalement peu investi dans l'expérimentation TZNR. Elle ne s'est concrétisée, dans la plupart des cas, que lorsqu'il existait déjà un cadre préexistant le permettant (comité d'usagers, conseil citoyen, associations porteuses de la question de la participation...). En l'absence de tels cadres, la participation s'est le plus souvent réduite à la présence de quelques personnes, dont l'engagement tient davantage à des trajectoires personnelles singulières qu'à une mobilisation collective organisée.

Le dernier point concerne le repérage de situations de non-recours par les données. Cet axe se distingue des autres car il ne trouve pas d'équivalent dans les pratiques préexistantes des territoires, ce qui explique à la fois les attentes fortes qui l'entourent et la difficulté de sa mise en œuvre. Seuls 20 territoires le mobilisent, avec 34 actions répertoriées, très hétérogènes (entre transmission de données d'un partenaire externe vers le porteur de l'expérimentation, croisement effectif entre plusieurs bases d'institutions locales différentes et croisement de bases de données internes au porteur de l'expérimentation). C'est le cas par exemple de démarches destinées à identifier de potentiels bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire (CSS), parmi les allocataires de la caisse d'allocations familiales (CAF) et la caisse de la Mutualité sociale agricole (MSA). Quand cette dynamique se met en place, elle s'appuie souvent sur la légitimité institutionnelle conférée par le cadre national de l'AAP TZNR, qui a pu faciliter l'engagement de discussions avec des partenaires détenteurs de données, sur des relations de travail ou des conventionnements préexistants entre institutions. Elle dépend également de l'alignement entre les intérêts propres des organismes sollicités et les objectifs du projet TZNR, ainsi que de la disponibilité de professionnels dédiés

à prendre contact avec les personnes identifiées, avec une répartition claire des rôles entre ces professionnels et les équipes en charge de l'analyse des données et du ciblage. Les résultats obtenus sont jugés positifs par les porteurs d'une dizaine de territoires, avec des ouvertures de droits parfois significatives, mais le bilan reste mitigé, pour le moment, à l'échelle de l'ensemble des 39 TZNR. Les obstacles au repérage par les données sont structurels, qu'il s'agisse de l'appréhension juridique et de la complexité du RGPD et des conventionnements, du cloisonnement des systèmes d'information entre institutions et de l'insuffisance des ressources humaines et techniques, en interne comme du côté des caisses.

Une expérimentation à l'effet « accélérateur » d'actions proposées durant toute la durée de TZNR

Pour la majorité des territoires engagés dans l'expérimentation, TZNR s'inscrit dans un registre de continuité plutôt que de rupture. Près des deux tiers des porteurs déclarent en effet avoir déjà engagé, avant l'AAP, des actions en réponse au non-recours ou en faveur de l'accès aux droits. Pour autant, l'expérimentation n'est pas uniquement une occasion de prolonger des actions préexistantes puisqu'elle a bien permis le déploiement d'actions nouvelles et spécifiques.

L'expérimentation a ainsi eu un effet accélérateur, parfois qualifié par des porteurs de « laboratoire d'essai ». Elle a pu concrétiser ou amplifier des pratiques en germe sur les territoires ou permis de tester de nouvelles modalités d'action, en particulier autour de l'aller-vers et de l'échange de données. Elle a fourni une visibilité et une légitimité pour tenter des démarches qui n'auraient pas été financées ou qui auraient rencontré plus de réticences institutionnelles sans l'adossement à un dispositif national expérimental.

Cette volonté de test repose sur une logique d'ajustement itératif, avec l'idée que les modalités d'intervention sont amenées à évoluer en cours de route, au gré des résultats obtenus, des expériences menées sur d'autres territoires ou des propositions émanant des partenaires. Elle est confirmée par l'évolution permanente, encore actuellement, de la quasi-totalité des projets (mise en place de nouvelles actions, changements dans les publics et territoires ciblés...).

Des facteurs favorisant un déploiement plus rapide peuvent être pointés : l'antériorité de relations partenariales en matière d'accès aux droits ou de lutte contre le non-recours, l'inscription dans un cadre programmatique formalisé (contrat de ville, convention territoriale globale, plan pauvreté), un portage politique visible et stable et la présence d'un coordinateur dédié à l'expérimentation, permettant de dépasser la difficulté liée au fait que ni la lutte contre le non-recours ni l'accès aux droits ne disposent de chef de file clairement établi, et qu'il faille articuler plusieurs niveaux institutionnels et territoriaux. La communauté apprenante nationale comme l'existence d'autres expérimentations sociales sur les territoires (Territoires zéro chômeur de longue durée, Cités éducatives, dispositifs d'insertion et d'emploi) sont également mentionnés par les acteurs des TZNR comme des leviers pour déployer leurs projets.

Même pour les territoires où ces conditions favorables sont réunies, et plus encore pour les autres, la temporalité de mise en œuvre des projets est lente, ce qui montre l'enjeu de la durée de l'expérimentation et de ses suites, ou non. Pour une grande partie des territoires, il a fallu entre douze et dix-huit mois avant que les premières actions soient effectivement opérationnelles, ce qui réduit mécaniquement la « durée utile » effective de l'expérimentation (celle pendant laquelle les actions produisent des effets observables) à dix-huit ou vingt-quatre mois sur les trois ans prévus. Cette compression produit plusieurs effets. Elle place les acteurs « au milieu du gué » au moment précis où les dynamiques partenariales et les pratiques professionnelles commencent à évoluer, où les actions se mettent en place et où de premiers bilans sont réalisés. De plus, l'inquiétude sur les suites s'installe très tôt dans le cycle de l'expérimentation, par exemple pour le financement des postes de coordinateur ou des postes d'agents chargés de la mise en œuvre opérationnelles des actions. Enfin, des questions telles que celle de la pérennisation du cadre juridique de l'échange de données peuvent influencer la projection future, ou non, des acteurs dans certains types d'actions.

Une approche du non-recours généraliste

L'expérimentation se caractérise par ailleurs par une approche généraliste de la lutte contre le non-recours, c'est-à-dire peu ciblée sur des publics ou des prestations spécifiques, adoptée par la grande majorité des TZNR. Parmi les 278 actions destinées directement aux habitants, 32 % seulement ciblent une catégorie de public en particulier et 17 % une prestation spécifique. Cette approche généraliste reflète en particulier un choix stratégique de mobilisation, une liste ouverte de prestations, aides et services permettant à chaque partenaire de trouver un point d'accroche à TZNR, correspondant à ses missions et à ses priorités. Elle traduit aussi, pour de nombreux porteurs, une hypothèse de non-recours cumulatifs parmi les personnes concernées, ainsi qu'une hypothèse de meilleure efficacité des interventions.

Au-delà des choix initiaux, la dynamique des interactions sur le terrain renforce cette approche généraliste et extensive. Les actions d'aller-vers ou d'accompagnement individuel font par exemple surgir des besoins apportés par les habitants rencontrés, élargissant en pratique le spectre des droits et services mobilisés bien au-delà du périmètre prévu. Cet élargissement peut toutefois mettre en difficulté les agents de première ligne, amenés à informer et orienter sur des problématiques d'accès aux droits très diverses, sans disposer nécessairement de l'expertise requise sur chacune d'entre elles.

Ce choix d'une approche généraliste s'appuie par ailleurs rarement sur une phase de diagnostic préalable, y compris pour les territoires qui n'avaient pas d'action antérieure en matière d'accès aux droits sociaux. Si une dizaine de TZNR ont conduit un diagnostic local sur le non-recours, cette phase apparaît le plus souvent rapide, qu'il s'agisse de cerner la diversité des causes de non-recours, les publics les plus touchés ou de s'accorder sur les finalités poursuivies, y compris en nombre de personnes à atteindre sur le territoire. Le choix d'intervenir sur certaines formes de non-recours plutôt que d'autres semble en particulier avoir été fait en lien avec la pratique, à l'appui notamment des représentations des acteurs et au fil de la définition même des actions, plutôt qu'à partir d'un diagnostic explicite de ce sur quoi il pouvait être pertinent d'agir en priorité.

Ainsi, seules 47 actions parmi les 278 inventoriées à destination directe des publics, ciblent une ou plusieurs prestations en particulier (le plus souvent, les pensions de retraite ou de réversion, le minimum vieillesse, la prime d'activité, la complémentaire santé solidaire). Très peu d'actions portent sur le RSA, principalement avec du croisement de données (5 sur 8 actions dédiées au RSA), contrastant avec le fort attendu de l'appel à projets sur ce plan et le taux de non-recours au RSA. Cette prestation, comme d'autres, est plutôt prise en compte au travers d'actions globales, visant à capter ou accompagner des situations de non-recours quelles qu'elles soient.

C'est ainsi que cette approche généraliste se double d'une focalisation sur les formes de non-recours dites « primaires », c'est-à-dire celles s'expliquant par l'absence de demande de la part des personnes éligibles. En particulier, les actions visant à améliorer l'information et l'orientation des personnes rencontrées représentent 81 % des 325 actions répertoriées (hors instances de gouvernance et groupes de travail), tandis que 20 % des actions relèvent de l'aide et de l'accompagnement à la réalisation des démarches administratives.

Ces chiffres ne résument pas la diversité dans la manière dont les porteurs et leurs partenaires ont appréhendé le phénomène du non-recours et les leviers pour le réduire. On recense également, même si elles restent plus rares, des actions tentant de fluidifier le traitement des droits, d'intervenir sur des situations de rupture de droits, de favoriser la compréhension mutuelle des difficultés et contraintes entre les agents des caisses et ceux des collectivités, ou encore de modifier le fonctionnement des aides facultatives à la main des collectivités porteuses de projet. Par ailleurs, quelques territoires se sont employés à faire remonter des difficultés d'accès aux droits récurrentes identifiées par les acteurs de proximité, de manière à interpeller les caisses nationales de sécurité sociale et à nourrir des réflexions sur des évolutions dans le design même des prestations et dans les procédures administratives.

Environ 35 000 contacts réalisés dans le cadre des actions TZNR

Les effets de l'expérimentation sur les parcours d'accès et de maintien dans les droits ne pourront être pleinement évalués qu'en 2027, lorsque les données des caisses de sécurité sociale et les entretiens avec les bénéficiaires, actuellement en cours de réalisation, seront disponibles. Les résultats sur les partenariats et les pratiques professionnelles s'observent plus rapidement que les effets sur les publics, dont ils constituent une condition.

À ce jour, d'après l'exploitation des données des tableaux de bord, les actions TZNR ont permis environ 35 000 contacts avec des habitants (soit un nombre sans doute un peu plus faible de personnes touchées par ces actions, sachant qu'une même personne a pu être rencontrée plusieurs fois). Les deux tiers de ces contacts l'ont été dans le cadre d'actions d'aller-vers, le reste étant pour beaucoup suite à de l'échange et du croisement de données. Ce chiffre peut paraître faible au regard du nombre de TZNR et de la population qu'ils représentent³. Il est cependant satisfaisant à l'aune d'un des objectifs des expérimentations, qui est de parvenir à rencontrer des personnes jugées

inconnues des institutions et de proposer des solutions adaptées à des situations de non-recours aux déterminants variés.

Sans disposer encore de données stabilisées sur le profil complet des personnes rencontrées, les premiers éléments disponibles font apparaître que les actions ont touché en particulier des personnes seules et des personnes âgées de plus de 50 ans, de même que, dans une moindre mesure, des familles monoparentales. Les jeunes de moins de 30 ans sont en revanche relativement peu touchés par les actions.

Surtout, les données statistiques montrent que les actions d'aller-vers tendent à atteindre des personnes déjà en contact avec les institutions ou avec les acteurs de proximité, plutôt que les personnes les plus « invisibles », celles pourtant souvent ciblées par les acteurs. Ainsi, 40 % des rencontres ont concerné des personnes bénéficiant déjà du RSA, de la CSS ou de la prime d'activité, tandis que 25 % sont par ailleurs suivies par un travailleur social. Les personnes en non-recours « total » pourraient ainsi être finalement minoritaires parmi les publics cibles, a contrario de celles en non-recours « partiel ».

De plus, l'analyse des caractéristiques des personnes concernées par les actions et des entretiens réalisés dans les monographies amène une vigilance particulière à propos de populations peu prises en compte au départ des expérimentations. Il s'agit en particulier de personnes en situation de grande pauvreté ou de migration précaire, de personnes en situation de handicap, ou encore de personnes sous mesure de protection (tutelle, curatelle), pourtant fréquentes dans de nombreux territoires impliqués dans l'expérimentation.

Outre l'ouverture et le maintien de droits, qui seront analysés à la fin de l'expérimentation nationale, les interventions menées produisent de premiers résultats plus diffus mais réels. Les interventions de proximité (permanences d'accès aux droits ou actions collectives notamment) font par exemple apparaître des résultats en termes de réassurance des personnes, ainsi que de prise de conscience d'être porteuses de droits et légitimes à les demander. Ces éléments contribuent à réduire les inquiétudes qui peuvent s'exprimer quant aux droits sociaux (crainte de l'indu par exemple), ainsi que le sentiment de ne pas être éligible à des prestations ou aides, sources de non-recours par « non-demande » notamment. Ces effets étaient déjà perçus dans de précédents travaux analysant les actions de lutte contre le non-recours. Les retours recueillis sont marqués par une forte valorisation, par les publics touchés, de la proximité, de la disponibilité et de la qualité de l'accueil proposé, ce qui réaffirme, si besoin, l'enjeu du lien humain dans la relation aux services publics. Les échanges qualitatifs avec les intervenants sociaux qui ont réalisé ces contacts mettent en avant leur disponibilité accrue, et le cadre plus informel (hors les murs) du contact avec les personnes rencontrées. Cette disponibilité, doublée d'une capacité supplémentaire d'écoute sont des éléments différenciants importants de la pratique professionnelle permise par TZNR. Elle est rendue possible par la sortie de l'institution et de ses contraintes de flux et se traduit aussi par une réactivité accrue dans les suites données aux situations détectées : un contact direct avec les services compétents est plus facile à envisager que dans la configuration guichet, avec la logique de flux que cela sous-tend.

³ La mise en œuvre des projets se fait généralement sur une partie restreinte des territoires. A terme, les chiffres communiqués par la CNAF sur les quartiers en politique de la ville, qui sont souvent ceux ciblés, permettront de fournir une indication du nombre potentiel d'habitants pouvant être concernés par les actions.

Des partenariats renforcés autour d'un objet commun, le non-recours

Les expérimentations TZNR reposent sur un partenariat relativement large, composé d'acteurs diversifiés sur les territoires. Un effet transversal est ici observable. TZNR a fourni l'occasion de réunir autour de la table des acteurs qui ne se rencontraient pas nécessairement et d'identifier le non-recours comme une problématique commune, dépassant les périmètres institutionnels de chacun. Le thème même du non-recours, surtout lorsque les causes perçues ou identifiées par les acteurs sont initialement rapportées à des facteurs individuels plus qu'à des causes administratives ou organisationnelles, apparaît comme fédérateur. Le fait qu'un ensemble de documents comme les Conventions d'objectifs et de gestion (COG) introduise le sujet depuis plusieurs années est également un levier favorable au partenariat. Ainsi, l'expérimentation contribue à faire exister le non-recours comme problème d'action publique dans les organisations et les espaces partenariaux, là où il n'avait jusqu'alors pas forcément de visibilité institutionnelle partagée. Pour autant, les acteurs ne posent la plupart du temps pas de définition claire du sujet, comme si le terme « non-recours » se suffisait à lui-même pour savoir ce dont il est question et ce sur quoi il convient d'agir.

Au moment de la rédaction du rapport, on observe toutefois une évolution du partenariat actif dans les expérimentations, qui dessinent des architectures de projets faisant plus facilement place aux acteurs institutionnels qu'à un ensemble élargi aux acteurs associatifs. Si les configurations varient selon les contextes, les expérimentations se caractérisent par une présence d'acteurs représentant les collectivités locales, les caisses de sécurité sociale, les acteurs du service public de l'emploi, notamment, et une moindre présence des associations dans le pilotage. Seuls 20 territoires sur 39 mentionnent la présence d'associations lors des comités de pilotage. À noter que par ailleurs, seuls 8 territoires citent les maisons France Services parmi les acteurs présents dans les instances de pilotage, démontrant ainsi une faible articulation avec ces structures, et ce malgré leur couverture territoriale et leurs champs de compétences.

Plusieurs territoires témoignent par ailleurs d'un essoufflement progressif des dynamiques et ambitions initiales (mise en place d'instances dédiées, mobilisation d'un grand nombre de partenaires et affirmation d'une volonté de décloisonnement des acteurs), conduisant à des formes de coopération plus resserrées. Les équipes peuvent souligner les difficultés à maintenir une participation régulière de l'ensemble des partenaires dans des groupes de travail ou des comités de pilotage créés à l'occasion de l'expérimentation. Ces éléments ne peuvent amener à une simple conclusion sur l'affaiblissement des instances, mais ils peuvent aussi être lus comme une forme de normalisation de l'expérimentation, et de son inscription progressive dans des cadre existants et structurants pour l'action publique locale.

Quoi qu'il en soit, dans l'ensemble des données recueillies, le renforcement des partenariats apparaît comme l'effet le plus partagé de l'expérimentation TZNR. Elle fournit un cadre propice pour développer ou réactiver des coopérations préexistantes, auquel elle apporte une légitimité et une visibilité nouvelles. Ces partenariats s'incarnent dans les instances de pilotage et de coordination, mais également dans les relations bilatérales entre le porteur et chacun des partenaires. Ils peuvent également se traduire dans le traitement concret des situations individuelles. En effet,

les coopérations développées dans le cadre de TZNR ne restent pas cantonnées aux espaces de gouvernance, mais influencent les modalités d'accompagnement des usagers. Dans plusieurs territoires, le partenariat est ainsi valorisé moins comme une fin en soi que comme une ressource permettant d'améliorer les orientations, de mobiliser plus rapidement les interlocuteurs compétents et de construire des réponses plus coordonnées face à la complexité des situations.

De plus, les effets de TZNR sur le partenariat se traduisent dans de nombreux territoires par l'amélioration de l'interconnaissance des professionnels et par l'émergence d'un véritable collectif de travail. Ces effets d'interconnaissance entre parties prenantes de l'expérimentation appellent cependant une nuance importante. Plusieurs observations effectuées dans des TZNR montrent qu'ils restent concentrés aux représentants présents dans les instances de travail ou de pilotage et ne redescendent pas systématiquement vers les équipes de terrain. L'enjeu de la diffusion de la connaissance au sein des organisations partenaires reste vif, hormis là où des relais managériaux et des espaces de débriefing internes sont mis en place, ou dans les actions destinées aux acteurs de proximité, à l'image des immersions croisées entre agents d'accueil de structures différentes.

Des orientations fortes sur les pratiques professionnelles, avec des changements de pratique en cours d'émergence

L'un des effets les plus convergents du matériau recueilli est que l'expérimentation TZNR a fourni un cadre de légitimation de pratiques que les porteurs souhaitaient développer mais ne parvenaient pas à formaliser. En effet, dans la plupart des territoires, TZNR n'a pas importé des pratiques entièrement nouvelles dans des organisations qui en seraient dépourvues. Il a davantage fonctionné comme un cadre institutionnel autorisant des pratiques déjà désirées, en leur donnant une visibilité, un temps dédié, des ressources temporaires et une légitimité partenariale.

Cela s'est notamment concrétisé par la production de nombreux outils, à destination des professionnels comme des habitants (coffre-fort numérique, cartographie locale des acteurs de l'accès aux droits, simulateurs de droits, kits d'aller-vers...). Il en ressort pour le moment une utilité différenciée, tendant à bénéficier davantage aux professionnels qu'aux habitants eux-mêmes et, pour certains outils, qu'à un nombre resserré de professionnels, voire bénévoles, formés ou sensibilisés. Les outils peuvent faire face à différents freins à leur usage (multiplicité des outils, manque de clarté sur leur valeur ajoutée, impact sur l'identité professionnelle...), rendant central pour les derniers mois de l'expérimentation l'enjeu de leur diffusion et de leur appropriation.

L'expérimentation TZNR a par ailleurs soutenu l'émergence (ou le renfort sur certains territoires) de deux fonctions professionnelles. La première est une fonction d'animation dédiée au projet et assurant la fonction « d'agencement » entre les niveaux institutionnel, projet et opérationnel, centrale dans le dispositif, pivot de la mémoire du projet et de la continuité partenariale mais dont le rattachement et le financement restent incertains au-delà de la fin de l'expérimentation. La seconde

regroupe les professionnels, voire les bénévoles, de l'intermédiation sociale, c'est-à-dire dont la vocation est de se placer entre les administrations et les habitants pour aider à l'accès à leurs droits. Plusieurs TZNR ont recruté des « conseillers », « ambassadeurs », « référents » accès aux droits sur leurs territoires, avec des missions et des niveaux de qualification très variables.

Une expérimentation révélatrice plus que transformatrice, pour le moment

À ce stade de l'évaluation, TZNR apparaît moins comme une expérimentation transformatrice que comme révélatrice de tendances qui travaillent les politiques d'accès aux droits sociaux.

En effet, TZNR en révèle trois principales :

- Le rôle des fonctions d'intermédiation sociale : croissantes, elles sont assurées par des bénévoles ou des professionnels aux rattachements très diversifiés, à l'image des secrétaires de mairie dans de nombreuses communes ou des écrivains publics. Elles recouvrent par ailleurs des réalités allant de fonctions structurées et clairement identifiées à des pratiques beaucoup plus informelles. Leur développement répond à un besoin, en particulier depuis le développement de la dématérialisation de la relation administrative et de la fermeture de guichets de proximité, mais ces fonctions soulèvent de nombreuses questions de qualification, de reconnaissance de ces fonctions et de frontières (où commence et où s'arrête leur rôle), notamment concernant l'articulation avec les travailleurs sociaux.
- En lien, la complexité de la chaîne des acteurs intervenant en matière d'accès aux droits sociaux, qui déborde largement du cercle des acteurs de l'action sociale, posant la question de la gouvernance locale. Si TZNR vise à remettre à plat le « qui fait quoi » sur un territoire, ces volontés apparaissent pour le moment limitées dans leurs effets, et n'abordent pas systématiquement des enjeux sources de tensions comme le report de la charge administrative sur les acteurs de proximité. La question de l'articulation entre l'ensemble des initiatives menées localement en matière d'accès aux droits se pose également. On observe toutefois une réelle amélioration de la dynamique partenariale, largement facilitée par la coordination assumée par le chef de projet de l'expérimentation localement, et la gouvernance animée par ses soins.
- La tendance à la territorialisation des réponses apportées au non-recours : TZNR montre l'importance des actions de proximité, chargées d'aller au-devant des publics potentiels et d'apporter une réponse adaptée, et ouvre la question de la « bonne échelle d'intervention » face au non-recours, plaçant notamment les CCAS et CIAS en première ligne. Mais cette territorialisation se heurte à la fois à la tension entre des interventions localisées et touchant un faible nombre de personnes et une réalité du non-recours massive ; à des échelles d'intervention qui coexistent (entre collectivités locales, caisses de sécurité sociale, acteurs associatifs...) sans s'articuler ; à l'absence de réponses à apporter à certaines situations ou à la saturation des services en amont ; aux mécanismes producteurs de non-recours dont les ressorts échappent au local ; et à des enjeux de cohérence externe. À ce titre, la suppression de postes de

conseillers numériques, ou l'application de la loi pour le plein emploi avec le renfort des conditionnalités, amènent des risques d'évolutions contradictoires.

Les effets de TZNR sur les dimensions ci-dessus seront documentés et discutés dans le rapport final. En attendant, l'expérimentation permet d'ores et déjà de mettre en débat des tendances et des lignes de tension qui traversent plus largement les politiques d'accès aux droits. Elle contribue ainsi utilement à ouvrir un espace de discussion sur la façon d'y répondre. Ces tendances révélées par les TZNR invitent à sortir d'une lecture très institutionnelle de l'expérimentation. Les premiers constats réalisés dans la présente évaluation montrent que la question de « qui est légitimement en charge de la lutte contre le non-recours » (entre l'État, les collectivités territoriales, les caisses de sécurité sociale) n'a pas besoin d'être tranchée juridiquement pour que l'action publique locale puisse être déployée. Dans les territoires, c'est précisément parce qu'un financement dédié a permis de mettre des moyens sur une fonction de coordination, jouant le rôle de pivot entre niveaux institutionnel, partenarial et opérationnel, que les projets ont pu être déployés et produire leurs premiers effets.

En perspective, ce constat ouvre une question que ce rapport intermédiaire ne peut résoudre seul : celle du changement d'échelle. Comment ce qui a fonctionné à l'échelle de 39 territoires aux physionomies si diverses peut-il être essaimé au-delà ? Horizontalement d'abord (dans les autres territoires non-expérimentateurs), sans que l'instrument de l'appel à projets ne soit la seule option. Et verticalement ensuite, en faisant en sorte que les institutions impliquées tirent les conséquences des apprentissages de l'expérimentation, pour éviter de laisser la responsabilité aux acteurs locaux le soin de compenser les angles morts du système de protection sociale.

Ce que TZNR a produit :

- L'expérimentation a déclenché une dynamique réelle sur les territoires. Pour la majorité des 39 porteurs, TZNR a été un **accélérateur et un cadre de légitimation** d'actions parfois déjà engagées localement ou en germe, en leur donnant un financement dédié et une légitimité partenariale.
- **438 actions** ont été recensées sur l'ensemble des territoires, dont 42 % sont des actions d'aller-vers (menées dans tous les territoires), 11 % des formations de professionnels, et 8 % des actions de repérage par les données.
- **Environ 35 000 contacts** avec des personnes concernées ont été réalisés à ce stade, majoritairement par de l'aller-vers. Ce cadre d'action met les intervenants sociaux en situation de plus grande disponibilité, et leur permet un travail de suivi plus réactif. Des droits ont été ouverts, notamment là où des échanges de données ont pu être mis en place. Les chiffres agrégés sur les ouvertures de droits dans chacun des 39 territoires, permettant d'apprécier le niveau d'efficacité de l'expérimentation, seront publiés dans le rapport final.
- Le **renforcement des partenariats et de l'interconnaissance** entre acteurs institutionnels est l'effet le plus unanimement constaté et le plus robuste à ce jour.
- TZNR a soutenu l'émergence de **nouvelles pratiques professionnelles et de nouvelles fonctions d'intermédiation sociale** (coordinateurs, médiateurs, conseillers accès aux droits), favorables pour améliorer l'accès aux droits, sur une majorité de territoires.

Ce qui fonctionne, et à quelles conditions :

- Le **repérage par les données** combiné à des actions d'aller-vers ciblées produit les effets les plus directs sur les ouvertures de droits. Mais ces deux leviers supposent des intérêts communs entre acteurs locaux, des compétences techniques particulières et des conventions juridiques parfois difficiles à monter.
- La présence d'un **coordinateur dédié au projet TZNR**, assurant l'interface entre institutions, partenaires et équipes de terrain, est la condition la plus décisive et la plus partagée des expérimentations ayant produit des effets. Sa disparition au 31 décembre 2026 est le principal risque de perte des acquis de la période expérimentale.
- Les territoires ayant bénéficié de **partenariats préexistants**, d'un **portage politique affirmé** et d'un **contrat territorial** (convention territoriale globale (CTG), contrat de ville, pacte des solidarités) ont démarré plus vite et produit des effets plus solides.

Les points de vigilance :

- Certains **publics en situation de précarité administrative** (comme les personnes étrangères en attente de renouvellement de titres de séjour), les personnes en situation de handicap, de même que les jeunes de moins de 30 ans restent peu pris en compte, difficiles à atteindre et/ou avec peu de solutions à proposer à leurs besoins.
- L'**échange de données** (levier fortement attendu) ne s'est déployé que sur 20 des 39 territoires, de façon hétérogène. Bien qu'un outillage national ait été fourni par la DGCS en lien avec les caisses de sécurité sociale, il a manqué un cadre plus guidant (sur les plans technique, juridique et administratif) et adapté aux besoins locaux pour en faciliter le déploiement à la hauteur des attendus des acteurs.
- Des incohérences de politique publique fragilisent certains acquis : suppression des postes de conseillers numériques, tension entre lutte contre le non-recours et logique de conditionnalité de la loi pour le plein emploi, faible articulation avec les France Services.

Dans la perspective de la fin de l'expérimentation :

- TZNR a démontré que **la lutte contre le non-recours est possible à l'échelle locale** quand les conditions sont réunies (coordination, partenariat, aller-vers ciblé, en particulier), avec une gouvernance variable.
- La question centrale pour 2027 est de déterminer à quelle **échelle et dans quel cadre institutionnel** ces acquis peuvent être consolidés voire étendus. Une poursuite sans cadrage national sur l'échange de données, sans financement des postes de coordination et sans articulation avec les politiques des caisses de sécurité sociale notamment, risque de ne produire que des effets locaux éphémères.



Territoires zéro non-recours