

# LES DEFAVORISES QUI NE DEMANDENT AIDE

**ION I. IONESCU,**

PhD Professor

Department of Sociology and Social Work

„Al.I.Cuza” University, Iasi,

ion@uaic.ro

## **Abstract**

The selective access to rights and non-calls have a long history (the roots of modern society, charity was the mode of social intervention, poverty affecting much of the population, the satisfaction of all is inconceivable). Each person may fall at least taking a dimension of social intervention ... but proper access is known to be determined by objective criteria. In this situation, there are people who are experiencing financial difficulties, psychological, family and physical. But not addressed to social workers. The non-application has multiple causes (people themselves, the practice of social work, the degree of extension of social intervention, the normative framework and rules for its implementation), there are types of non-applications that must identify the design of appropriate methodology, but also good practice. The major challenge for the welfare home is to identify principles for action to build a specific strategy with regard to non-applicants.

**Key words:** Non-calls, non-application, social intervention, difficulties, social workers, the practice of social work.

## **L'ampleur de la non-démande**

A partir de sondages - qui présentent une marge d'erreur, biensûr, mais ont un degré de fiabilité suffisant - par extrapolation, nous pouvons estimer de millions ceux qui devraient formuler une demande d'intervention sociale, mais ne le font pas. Il n'y a pas nombreux sondages sur ce thème chez nous, donc j'envisagerai quelques exemples recueillis en France (mentalement, nous pouvons comparer les estimations) :

- il y a de millions d'appels aux numéros gratuits qui démontrent l'existence de besoins et relèveraient d'interventions sociales

appropriées ; mais, par exemple, seulement 4 500 appels téléphoniques (parmi les 900 000 écoutés en 2005 par le service national téléphonique pour l'enfance maltraitée) ont été retenus comme situations de « danger potentiel » ;

- environ 30 000 personnes de 15 à 24 ans sont hospitalisées chaque année à la suite d'une tentative de suicide (ceux-ci n'avaient pas parlé de leur désespoir avec un professionnel avant le passage à l'acte...) ;

- l'*Enquête sur les Violences Envers les Femmes* a identifié entre 850 000 - 1 500 000 femmes qui, au cours des douze mois précédents l'enquête, ont subi des violences physiques ou sexuelles, mais elles n'ont pas recouru aux services sociaux ;

- de dizaines de milliers de personnes âgées vivant dans des conditions d'isolement total ont été recensées;

- environ trois millions de personnes (de 18 à 65 ans) ont des difficultés de lecture, fait qui handicape leur vie sociale, professionnelle (les enquêtes INSEE sur *l'Information et la Vie Quotidienne* nous disent que celles-ci ne prennent pas contact avec une structure pouvant donner suite à leurs besoins) ;

- la *Loi d'orientation de la lutte contre les exclusions* prévoit « l'égal accès de tous, tout au long de la vie ... aux vacances et aux loisirs, fait qui constitue un impératif national », mais il y a de centaines de milliers de familles en difficulté, avec des enfants qui ne prennent jamais le train, le bus, l'avion pour aller à la mer, dans les montagnes, dans le pays ou à l'étranger.

Nous pouvons ajouter: de *sans domicile fixe*, de femmes prostituées, de travailleurs immigrés vieillissants, de différents toxicomanes, des centaines de milliers de personnes souffrant d'alcoolisme etc. qui ne vont pas à un centre d'assistance sociale etc.

Il suffit parcourir une sommaire bibliographie <sup>1</sup>, ou entrer effectivement dans les villages et les quartiers roumains pour illustrer l'intérêt d'une telle approche.

---

<sup>1</sup> Alexandrescu, Gabriela (coord.), *Studiu național privind situația copiilor fără adăpost*, UNICEF, 1999 ; Barbu, Gheorghe, *Condiții de viață ale familiilor sărace cu copii*, dans *Calitatea Vieții*, nr.1-2/1997 ; Barbu, Gheorghe, *Copiii din familiile sărace*, dans *Calitatea Vieții*, nr. 1-2/1998; Chircă Constantin și Teșliuc Emil (coord.), *De la sărăcie*

### Types de non-demande et causes

Le *Rapport 2005026* (2005) présenté par M. Hautchamp, P. Naves et D. Tricard (membres de l'Inspection générale des affaires sociales) nous dit que parfois, *la multiplication des dispositifs d'intervention*

---

la dezvoltare rurală, Banca Mondială și Institutul Național de Statistică, București, 199; Fornea, Narcisa, Copiii străzii, dans *Calitatea Vieții*, nr.1/1994; Grigore, Iulian, Agricultura românească între comunism și «capitalismul sălbatec», dans *România Socială. Revistă de cultură socială și politică*, nr. 1/ 2001; Lazăr, Florin, Statul bunăstării în România în căutarea identității, dans «*Calitatea Vieții*», nr.1-4/2000; Lazăr, Traian, Fărămițarea suprafețelor agricole, ca factor de criză, dans «*Adevărul economic*», nr. 35, 1996; Mărginean, Ioan, coord., Analiza comparativă a finanțării politicilor sociale din România, alte țări în tranziție și țările UE, dans «*Calitatea Vieții*» nr.1-4/ 2001; Neagu Gabriela, Stoica Laura, Surdu Laura, Educație și excluziune socială în societatea românească actuală, Raport ICCV, 2003; Neagu Gabriela, Preoteasa Ana Maria, Stoica Laura, Urse Laureana, Diagnoza privind sistemul educațional din România. Determinarea cauzelor și disfuncțiilor interne, Raport ICCV, 2003; Preda, Marian, Politica socială românească: între sărăcie și globalizare, Editura Polirom, Iași, 2002; Rotariu, Traian (coord.), Expunerea minorilor la abuz și neglijare în județul Cluj, Editura Complex, Cluj-Napoca, 1996; Sandu, Dumitru «Migrația transnațională a românilor din perspectiva unui recensământ comunitar», dans *Sociologie Românească*, 3-4/ 2000; Sandu Dumitru, 1998, Rural community poverty in Romania. Targets for poverty alleviation for the Romania Social Development Fund, Raport al Băncii Mondiale, dans *Sociologie Românească*, 4/1999; Sandu Dumitru, «Community and Regional Poverty in Rural Romania», dans *Romanian Journal of Sociology*, 1-2/1999; Stănculescu Manuela Sofia și Berevoescu Ionica (coord.), Sărac lipit, caut altă viață! Fenomenul sărăciei extreme și a zonelor sărace în România 2001, Ed. Nemira, București, 2004; Teșliuc Cornelia, Pop Lucian et Teșliuc Emil, Sărăcia și sistemul de protecție socială, Ed. Polirom, București, 2001; Zamfir Cătălin (coord.), Dimensiunile sărăciei, Ed. Expert, București, 1995; Zamfir Cătălin (coord.), Sărăcia în România, ICCV et PNUD, București, 2001; Zamfir Cătălin, Preda Marian (coord.), Romii în România, Ed. Expert, București, 2002; Zamfir, Elena, (coord.), Strategii antisărăcie și dezvoltare comunitară, Editura Expert, București 2000; mais aussi: Barometrul de Opinie Publică (Fundatia pentru o Societate Deschisă), Eurobarometrul rural etc., le rapport Sărăcie urbană, sărăcie rurală, Institutul de Cercetare a Calității Vieții, 2004; România: Evaluarea sărăciei, Banca Mondială, 2003; Condițiile de viață ale populației din România, Institutul Național de Statistică, 2001; Harta Sărăciei în România, CASPIS, 2003; Forța de Muncă în România. Ocupare și Șomaj în anul 2003, Institutul Național de Statistică, 2004; Raportul Național de Dezvoltare Umană, PNUD, 2004; mais aussi: L. Chelcea, O. Mateescu, Economia informală în România, Paideea, 2004; Riscul social-cercul vicios al comunităților rurale, Bucuresti, 2005; V. Florian (coord.), Sociologia speranței, Ed. Terra nostra, 2006 etc.

*sociale se traduit par une multiplication des types de non-demande* et il est nécessaire de prendre en compte *la dimension territoriale*, notamment par la politique de la ville, par la politique de lutte contre la désertification en milieu rural, et faire une « sous-segmentation » par catégories de personnes concernées, fait qui permettrait distinguer les non-quemandeurs pour les enfants en premiers jours après la naissance, pendant les premières semaines, pendant la première année, les trois premières années etc., les adolescents en situation de handicap à cause d'un accident (ou d'une maladie dégénérative), les familles monoparentales dont l'adulte est au chômage etc. Le rapport signale que l'absence d'accès à *un droit social fondamental a des effets en cascade*, rend difficile l'accès des personnes concernées à d'autres droits sociaux.

<b>La personne :</b>	<i>bénéficiaire</i>	<i>non-bénéficiaire</i>
<i>éligible</i>	<b>I</b> : accès effectif	<b>II</b> : non-recours
<i>non-éligible</i>	<b>III</b> : erreur (ou fraude)	<b>IV</b>

- Il y a des personnes qui connaissent leurs droits ou les possibilités de bénéficier, elles *bénéficient*, elles *ne demandent pas*<sup>1</sup>.

- Il y a des personnes qui ne connaissent pas leurs droits ou les possibilités de bénéficier et *la situation reste en l'état* ou *évolue* (le service chargé de la gestion des interventions indique les droits à partir d'une démarche visant à détecter des non-quemandeurs, les informent, voire les accompagnent afin de bénéficier d'une intervention sociale adéquate).

- Il existe une (ou des) intervention(s) sociale(s) définie(s) qui s'adresse(nt) à des personnes individuelles, à des groupes, en ciblant un territoire local.

<sup>1</sup> Quand nous parlons de *non-démandeurs*, nous avons en vue *catégories* (enfants, familles, personnes âgées, personnes handicapées, demandeurs d'emploi, adultes isolés vulnérables etc.) et *secteurs* (la lutte contre les exclusions, contre la pauvreté, contre l'habitat indigne, l'accès aux soins, la prise en charge de la perte d'autonomie, la crainte de « retombées négatives » : que les enfants soient placés, que les étrangers restent en situation irrégulière, travaillent « au noir » etc.

- Il n'existe pas intervention sociale définie (des besoins sont identifiés, mais la décision est de *ne pas faire*, les responsables sont conscients des problèmes, mais l'intervention est difficile dans les conditions ou les interventions doivent être faites cas par cas ; les besoins ne sont pas identifiés et on s'interroge sur la réalité des besoins, sur le fait qu'ils puissent toucher une population significative).

L'*Observatoire DEs NOn REcours aux droits et services* (ODENORE) envisage quelques types de non-demande :

- *non-demande complète* (une personne éligible ne perçoit et ne demande rien) ;
- *non-demande partielle* (une personne éligible n'en perçoit qu'une partie du droit social) ;
- *non-demande primaire* (la personne ne perçoit pas une prestation et ne la demande pas) ;
- *non-demande secondaire* (la personne ne la perçoit pas, mais demande une prestation) ;
- *non-demande permanente* (une personne éligible ne demande pas une prestation tant qu'elle est éligible) ;
- *non-demande temporaire* (une personne demande une prestation après un certain délai) ;
- *non-demande frictionnelle* (dû au laps de temps nécessaire pour la procédure de demande) ;
- *non-demande cumulative* (une personne est éligible à plusieurs prestations, mais ne les perçoit pas).

Même si les études montrent la singularité de chacune des situations, de types de causes pourraient être identifiés au niveau:

- de la *personne* (obstacles linguistiques, juridiques, financiers, culturels, religieux, psychologiques, de santé, isolement familial et social, éloignement géographique, manque d'informations, erreur de perception sur sa propre éligibilité, résignation, lassitude, négligence, stigmatisation, accoutumance, préférence donnée à d'autres solutions etc.; il y a de personnes qui gardent secrètes leurs difficultés, d'autres qui refoulent - causes de non-demande qui résident dans leur psychosociologie) ;

- de l'*institution d'assistance sociale* (dysfonctionnements institutionnels, erreurs d'interprétation, pratiques discriminatoires etc.) et du « *mecanisme* » de *reponse aux besoins*<sup>1</sup> (inadaptation, manque de lisibilité des prestations, complexité des démarches administratifs, effet « désincitatif » des dispositifs, rationnement des prestations etc.).

### **L'identification de non-quémandeurs, modalités d'investigation et d'intervention**

*L'identification de non-quémandeurs* peut être le résultat :

- d'un signe donné par les familles, les voisins, les élus etc. ;
- d'une action des intervenants sociaux<sup>2</sup>, de professionnels de terrain en milieu rural<sup>3</sup>, personnels d'associations caritatives, d'accueil dans les structures différents, personnes qui organisent des réunions collectives etc. ;
- d'une analyse de l'intervention sociale de proximité (le *développement social local* est un réponse pertinent à la question des personnes qui ne demandent rien, parce qu'il repose sur la nécessaire re-construction du lien social par la prise de conscience de la valeur de la personne, de sa capacité d'apport aux autres<sup>4</sup>);

<sup>1</sup> L'écart entre les besoins et les réponses disponibles (manque de moyens dans la lutte contre l'alcoolisme, manque de moyens dans la gestion de l'urgence sociale etc.) ; les carences organisationnelles (des plans qui se révèlent sommaires et inefficaces, voire contre-productifs : des domaines très médiatisés - comme celui de l'aide sociale à l'enfance, ou comme celui de la lutte contre les violences faites aux femmes et manque de dispositifs performant d'écoute d'autres demandes latentes) ; le manque de continuité dans la traduction des politiques publiques (disparition-apparition inattendues des aides, allocations, annoncée ou non en temps utile ; changements rapides et incohérents qui conduisent à une incompréhension des dispositifs, même à la démobilisation des intervenants chargés faire face et s'en sortir).

<sup>2</sup> Il s'agit de puéricultrices, assistantes familiales, qui aident à domicile, techniciens de caisses de sécurité sociale, infirmières scolaires, personnels d'accueil dans les organismes de protection sociale, écoutants de service de téléphonie d'urgence etc. qui peuvent détecter personnes sans domicile fixe, prostituées, immigrées, ruraux réticents à formuler une demande, personnes qui ont de conditions de logement précaires, femmes victimes de violences etc.

<sup>3</sup> Voir *Riscul social – cercul vicios al comunităților rurale*, Ed. Terra Nostra, Iași, 2005

<sup>4</sup> Ceux qui travaillent en *développement social local* ont comme objectif d'aller à la rencontre des personnes, d'aller les chercher dans leur cercle de repli et leurs donner

- d'une stratégie des organismes d'assistance sociale, des missions d'autres organismes qui mettent en oeuvre une politique sociale, qui intègre des fonctions d'intervention sociale à leurs missions, qui assurent des services de nature sociale etc.;
- l'Etat peut orienter aussi des actions vers la recherche de non-quémandeurs (il peut demander une cartographie - en base des indicateurs - de la situation sociale dans les zones où se concentrent les problèmes, dans les zones à risques en matière d'habitat insalubre etc.).

En ce qui concerne les *modalités de contacter* les non-démarcheurs, M. Devenel et J. Damon (« Le recours des sans-domicile aux institutions, aux prestations et aux professionnels des secteurs sanitaires et sociaux », l'enquête INSEE, janvier 2001), nous envisagent la place primordiale réservée à l'accueil, mais aussi aux méthodes traditionnelles du travail social (la présence de l'assistante sociale dans sa permanence pendant des horaires déterminés) et aux méthodes nouvelles, complémentaires d'entrée en contact avec de personnes sans domicile, immigrées, prostituées, surendettées, âgées, isolées, jeunes en errance etc. Si l'initiative ne vient pas de la personne, il faut qu'elle vienne de l'intervenant social lui-même<sup>1</sup>. Il y a aussi des associations qui jouent un rôle de capteur social<sup>2</sup>, c'est-à-dire sont en contact avec des personnes qui

---

l'occasion de demander, des moyens d'oser s'exprimer, prendre la parole ; le DSL est une réponse sociale à la « nouvelle question sociale », une réponse à l'exclusion par participation, par implication (voir P.N.-Le Strat, *L'implication, une nouvelle base de l'intervention sociale*, Harmattan, Paris, 1996).

<sup>1</sup> L'assistant social doit apprendre : la prise de contact avec des personnes et de groupes constitués formellement ou non en vue de leur acceptation, les capacités d'écoute, d'action dans des circonstances inédites en conservant tout son calme, comment gérer les situations individuelles, comment faire des enquêtes structurées fondées sur questionnaire « administré » à un ensemble de personnes et son exploitation, la conduite de projets évolutifs et sensibles, la communication autour d'un projet ou d'actions pour les faire connaître et en particulier obtenir des moyens pour les personnes qui ne demandent rien identifiées.

<sup>2</sup> Tout d'abord, les interventions sociales de proximité : des aides sociales sous forme de prestations (en espèce ou en nature), des actions sociales sous forme de prestations ou de mise en oeuvre d'un dispositif d'intervention, des initiatives particulières entreprises par des structures caritatives, par des associations etc. La structuration d'équipes de

ne fréquentent les services publics sociaux pour faire (re)connaître leurs difficultés, faire émerger leurs demandes. L'entrée en contact avec les personnes qui ne demandent pas peut se faire aussi par déplacement au domicile, par l'envoi du courriers etc.

Il n'est pas facile de contacter directement des non-démandeurs, d'analyser leurs situations et identifier de solutions appropriées. Les chercheurs construisent *le design d'un tel démarche*:

- une *approche logique d'analyse des situations* (pour détecter les points susceptibles d'expliquer les non-demandes) ;
- des *études de terrain* analysant les stratégies et le fonctionnement d'organismes chargés des missions de service social ;
- des *études de cas individuels* afin de comprendre pourquoi la demande n'a pas été formulée, pourquoi elle n'avait pas été formulée plus tôt etc.

Plus exactement :

- analyse du contexte historique, politique, économique et social complexe,
- centration sur l'éthique,
- s'appuyer sur des concepts empruntés aux *sciences sociohumaines*.

Toute action professionnelle s'inscrit dans les limites du cadre institutionnel défini :

- comprendre les institutions : les missions des services, textes législatifs, projets de service, projets pédagogiques, organigrammes, sources de financement etc.
- comprendre les missions du service social et sa place dans l'institution : fonctionnement du service, les procédures, l'équipe de travail, le partenariat etc.

Prendre en compte la demande :

- le contexte de la demande : comment la demande est connue? par qui? sous quelle forme? dans quelle circonstance? (identification de la personne ou des personnes) ;

---

proximité peut conduire à la mise en place d'animateurs d'équipes qui se voient confier des responsabilités, se doter des tableaux de bord regroupant des indicateurs permettant de suivre l'évolution des dossiers, introduire des outils informatiques pour une plus grande cohérence.

- déroulement de la rencontre pour connaître le contenu de la demande :
  - la demande explicite : ce qui est verbalisé (formulation par la personne des problèmes qui se posent)
  - la demande implicite : ce qui est perçu et/ou repéré et qui s'exprime en terme de besoins.
- l'étude de la situation, le rassemblement des données.

A partir de ce qui est verbalisé et de ce qui est observé, les « grilles d'observations », ne sont qu'un support qu'il faut adapter à chaque situation. *Quelles sont les données que je choisis de recueillir ? Pour qui ? Pour quoi faire ?*

- *Identification de la personne*: état civil, composition familiale, profession etc.
- *Historique*: la prise en compte du dossier, des rapports, les actions préalables engagées ;
- *La situation matérielle*: travail, situation financière, logement, insertion sociale
- *La santé*: maladies, dépendances, handicaps etc.
- *Éléments relationnels*: la structure familiale, les interactions relationnelles etc.

Élaborer un questionnement professionnel :

- Formuler des interrogations pertinentes sur les problèmes sociaux rencontrés ;
- Référer ces questions à des sources théoriques pertinentes dans le domaine des sciences humaines et sociales ;
- Distinguer ce qui relève du TS, de l'autre, ce qui relève du contexte ;
- Quels sont les choix que le TS doit faire et pourquoi?
- Au nom de quelles missions?
- Au nom de quelles valeurs ?
- Prendre en compte les personnes et leur propres interprétations des problèmes posés ;
- Organiser les questions et réflexions par axes,
- Mettre en lien et formuler des hypothèses d'interprétation, d'explication.

*Le diagnostic de la situation est une représentation synthétique de la situation qui retient les points essentiels du recueil des données croisés avec les éléments d'analyse. Il prend en compte les ressources et les freins. Le diagnostic est préalable à la définition du projet d'intervention. A chaque fois que c'est possible, cette étape fait l'objet d'un échange, d'une négociation avec les personnes qui ne demande d'aide.*

Le projet d'intervention :

- Bâtir avec la ou les personnes les objectifs et les étapes des actions à mener,
- Négocier les engagements réciproques,
- Hiérarchiser les objectifs et actions à mener,
- Expliciter concrètement qui fait quoi dans les actions menées.

L'évaluation :

- Construire une évaluation commune,
- Évaluation des effets de l'intervention.

Nous pouvons utiliser le livre d' Yvonne Unrau, Peter Gabor, Richard Grinnell, *Evaluation in Social Work: The Art and Science of Practice*, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2007, qui contient:

- *Evaluation contexts*
- *Ethics*
- *Quantitative research methodology*
- *Qualitative research methodology*
- *Designing measuring instruments*
- *Locating measuring instruments*
- *Sampling*
- *Case-level designs (single-subject designs)*
- *Group-level designs*
- *Original data collection methods*
- *Participant observation*
- *Research interviewing*
- *Surveys*
- *Secondary analysis*
- *Content analysis*
- *Using existing statistics*
- *Historical research*

- *Analyzing quantitative data*
- *Analyzing qualitative data*
- *Report writing*
- *Writing quantitative proposals and reports*
- *Writing qualitative proposals and reports*
- Part I: Preparing for an Evaluation
  - Chapter 1: Becoming an Accountable Practitioner
  - Chapter 2: Approaches to Accountability
  - Chapter 3: Designing Client-Centered Programs
  - Chapter 4: Getting Ready for an Evaluation
- Part II: Doing an Evaluation
  - Chapter 5: Doing a Needs Assessment
  - Chapter 6: Doing a Process Evaluation
  - Chapter 7: Doing an Outcome Evaluation
  - Chapter 8: Doing an Efficiency Evaluation
- Part III: Gathering Data and Making Decisions
  - Chapter 9: Measuring Variables
  - Chapter 10: Data Sources, Sampling, and Data Collection Methods
  - Chapter 11: Developing a Data Information System
  - Chapter 12: Using Graphs to Report Evaluation Results
  - Chapter 13: Analyzing Qualitative Data
  - Chapter 14: Making Decisions With Data
- Part IV: Knowing the Contexts of Evaluations
  - Chapter 15: Evaluation Politics, Ethics, and Standards
  - Chapter 16: Culturally Appropriate Evaluations
  - Chapter 17: Writing Grant Proposals

Au vu des objectifs posés, à partir d'indicateurs explicites posés au préalable, nous pouvons voir quels sont les résultats de l'intervention au niveau de la problématique (par exemple, résolution de problèmes financiers). Est importante l'évaluation de la relation professionnelle (en quoi notre intervention a été favorable ou pas ?), l'évaluation des méthodes et attitudes mobilisées dans l'intervention (qualité des relations professionnelles engagées, le travail en équipe, le partenariat, l'éthique professionnelle : repérer et assumer la responsabilité de qui, de quoi?, analyse critique « si c'était à refaire... », évaluation des compétences professionnelles acquises).

Quelques *exemples de stratégies de recherches-intervention* vis-à-vis de non-démandeurs :

- Les *Programmes régionaux pour l'accès à la prévention et aux soins des plus démunis* en France, la *Charte de l'assuré social* en Belgique (qui, depuis 1997, dans l'article 2, prévoit que « l'institution de sécurité sociale doit transmettre les demandes de prestations qui lui sont adressées, par erreur, à l'institution compétente et prévenir le demandeur ») ; l'article 3 prévoit : lorsqu'une personne a droit à une prestation, l'institution doit la lui verser d'office même si elle n'introduit pas de demande en ce sens) etc.
- Les *actions engagées par la famille* peuvent commencer avec les conventions d'objectifs et de gestion pour les allocations familiales (afin de faciliter l'accès aux droits à travers la simplification des réglementations, des procédures et des pièces justificatives, ainsi que la simplification des prestations de services). Elles peuvent continuer avec *l'envoi des documents d'information* sur un changement possible dans la situation et l'inviter à s'impliquer dans l'action pour faire face et s'en sortir. Il est important de mettre en oeuvre *des requêtes informatiques ciblées sur les différentes prestations* pour vérifier que toutes les personnes ayant le droit, les exercent (exemple, le logiciel « CRISTAL » et son module de détection des droits, en France).
- *L'observation sociale des territoires* (afin de lutter contre les exclusions sociales, contre la pauvreté, la précarité, pour l'emploi, qualification, insertion, logement, santé, accès au soins etc.) qui suppose une parcellisation du travail social, une charte de partenariat associant l'Etat, le département, les communautés territoriales, les organismes de protection sociale, les instituts de recherche sociologiques etc. pour mieux appréhender les disparités, pour mieux cibler les politiques, les évaluer etc.
- Le rapport *Une approche de la pauvreté en milieu rural* (2001) a eu comme but de connaître la maîtrise de la législation sur la famille, retraite, maladie, maternité, accidents du travail, maladies professionnelles etc. Six travailleurs sociaux et cinq personnes dans le service des tutelles ont assuré le dispositif de développement social et un pôle d'animation local. Des actions individuelles et collectives ont ciblé des individus, de groupes de personnes, des territoires, pour pérenniser les procédures permettant la détection précoce des difficultés, les formules permettant d'éviter les ruptures de droits, sensibiliser les acteurs de proximité afin qu'ils s'orientent vers ceux en difficulté ou en situation précaire etc.
- Malgré l'importance des *politiques publiques visant à améliorer les*

*conditions de logement*, de nombreuses personnes restent non-demandeurs ; ceux-ci peuvent être contactés à l'occasion des retards de paiements, des réactions provoquées par des troubles du voisinage, d'opérations de déménagements imposés par «démolitions-reconstructions», pendant les actions de lutte contre le «mal logement»<sup>1</sup>, pendant les cartographies des zones potentielles d'habitat indigne<sup>2</sup> etc.

- En ce qui concerne *les numeros de telephone d'urgence*<sup>3</sup> il est important de: lister les principaux numéros d'appel d'urgence, évaluer leur pertinence comme réponse à une demande sociale difficile à exprimer (ou qui n'existe pas), estimer leur importance et leurs limites etc.
- Le cadre légal de la *prostitution* a évolué depuis un régime de type réglementariste vers un régime abolitionniste<sup>4</sup> en France (la loi du 13 avril

<sup>1</sup> [www.logement.gouv.fr](http://www.logement.gouv.fr); les rapports annuels du *Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées* ; [www.fondation-abbe-pierre.fr](http://www.fondation-abbe-pierre.fr) etc.

<sup>2</sup> Ainsi ont été identifiées de nombreux non-demandeurs pendant les *actions collectives* dans un quartier d'Angers : la constitution d'un groupe de soutien à la parentalité, les actions « vacances », les présences de travailleurs sociaux lors de la distribution d'aliments, d'actions collectives d'épicerie, sorties familiales, sapin de Noël, renforcement des relations avec les bénévoles, avec les élus etc.

<sup>3</sup> *AIDE AUX VICTIMES* (cambriolages, vols à l'arraché, agression y compris sexuelle) ; *SOS AMITIES* - postes d'écoute répartis sur le territoire ; *APPEL D'URGENCE EUROPEEN* (112 pour les pays de l'UE, appel gratuit 24h/24) ; *ALLO SERVICE PUBLIC* (réponse et orientation à toute demande de renseignement administratif) ; *DISCRIMINATIONS RACIALES* (appels de personnes victimes ou témoins de discriminations) ; *ALLO ENFANCE MALTRAITEE* (Information et conseil concernant les situations de mineurs maltraités ou présumés l'être) ; *SANS ABRI, S.D.F.* (Veille et information sur hébergement d'urgence) etc. En France, il y a de *numéros nationaux* pour le grand public, de numéros pour les professionnels (115 s'est avéré comme un outil indispensable du travail social en direction des personnes sans domicile, 114 pour recueillir les signalements de personnes victimes, témoins ou ayant connaissance de discriminations raciales etc.), il y a un effort de piloter un dispositif de veille sociale disponible en permanence. Cet effort est saisissable aussi dans le développement de *numéros locaux* pour des populations qui n'étaient pas traditionnellement prises en charge par les services sociaux. L'anonymat, la neutralité et l'absence de risques permettent de libérer la parole de certaines personnes qui, sinon, n'auraient pas exprimé de demandes. Ces services ont plusieurs fonctions: d'information, d'écoute active, de soutien, d'orientation et de retransmission de l'appel vers le service compétent etc.

<sup>4</sup> L'ordonnance nr. 60-1246 décide de créer dans chaque département un service social spécialisé qui doit veiller au reclassement de toutes les personnes engagées dans la prostitution (l'article 42 de la loi de sécurité intérieure dit: « toute personne victime de

1946, « loi Marthe Richard », a interdit les maisons de tolérance, a supprimé l'inscription des personnes prostituées sur les registres de police etc. ; la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948 prévoit (dans l'article 4) : « *nul ne sera tenu en esclavage ni en servitude* », l'ordonnance de 1960 donne obligation à l'Etat de créer des services de prévention et de réadaptation sociale<sup>1</sup>, mais l'exercice de la prostitution n'est pas interdit... ; seul le racolage l'est, et le décret du 25 novembre 1960 fait distinction entre le racolage passif et le racolage actif - le seul réprimé comme délit : deux mois de prison).

- Les *Boutiques Solidarité Emmaüs* créées à l'initiative de la *Fondation Abbé Pierre* servent de lieu de domiciliation pour des SDF (personnes sans domicile fixe), aident les personnes qui viennent ici à établir un bilan de leur situation vis-à-vis des droits sociaux, les orientent vers les services concernés, les accompagnent pour accomplir les procédures exigées etc.
- *L'Association droits d'urgence* organise des permanences juridiques dans différents lieux d'accueil de personnes en difficulté (partant du constat que l'information sur l'existence de l'aide juridictionnelle est limitée, que la démarche de demande d'aide reste encore peu accessible aux personnes en difficulté etc.) ou les bénévoles - avocats et juristes - apportent leur aide à ces personnes.

l'exploitation de la prostitution doit bénéficier d'un système de protection et d'assistance, assuré et coordonné par l'administration en collaboration active avec les divers services d'interventions sociales ». En réalité, même en France, le phénomène est mal connu, les personnes prostituées ne s'adressent pas aux services sociaux « traditionnels ». Des entretiens avec des travailleurs sociaux mettent en évidence que la question de la prise en charge des personnes prostituées n'est pas véritablement une priorité, il n'y a pas une politique publique d'envergure, une stratégie bien définie à l'égard des personnes prostituées, de structures spécialisées pourtant prévue par la loi (SPRS). Il faut un *observatoire du phénomène prostitutionnel* pour disposer d'informations fiables (pas uniquement des sources du Ministère de l'Intérieur), développer les formations des travailleurs sociaux dans le cursus de formation initiale et en modules de formation continue, mettre en place un numéro d'appel d'urgence spécialisé (type SNATEM pour les femmes battues) etc.

<sup>1</sup> « Dans chaque département, l'Etat a pour mission : de rechercher et d'accueillir les personnes en danger de prostitution et de fournir l'assistance dont elles peuvent avoir besoin, notamment en leur procurant un placement dans un des établissements mentionnés à l'article L. 345-1 ; d'exercer toute action médico-sociale en faveur des personnes qui se livrent à la prostitution ».

### Conclusions

Les non-démandeurs de droits sociaux sont une réalité. Pour les prendre en compte il est nécessaire une relation de confiance, construite pas à pas pour débloquer des positions de repli, de silence et *faire apparaître leurs demandes*. Améliorer la détection et la prise en charge de difficultés de toutes ordres demande des *principes de bonnes pratiques* :

- services de qualité, intégration des services et des prestations orientés vers les usagers qui ont vraiment besoin;
- (re)connaissance du fait que les droits sont liés;
- partenariat autour du même objectif, selon des méthodes concertées<sup>1</sup> ;
- travail en commun, transparence et ouverture, clarté des informations et communication concernant les droits, les prestations et les services tenant compte de langue, l'accessibilité pour tous etc. ;
- suivi et évaluation de la mise en œuvre ;
- amélioration du management, de l'organisation des fournisseurs de prestations et des services sociaux ;
- soutien aux intervenants sociaux de proximité ;
- incitation à la participation active et à l'autonomie (mettre les personnes en capacité d'exprimer leurs besoins quand les services sont identifiables et implantés le plus près possible d'eux) ;
- exploiter toutes les informations disponibles pour détecter les non-démandeurs (fichiers informatiques, leur mise à jour régulière etc.) ;
- bilans globaux de l'accès aux droits ou aux actions sociales existantes pour les personnes pouvant être non-démandeurs et promouvoir des thèmes, de débats publiques qui peuvent faciliter la demande ;

---

<sup>1</sup> Le *Réseau Idéal* (créé en 1985) anime des réseaux professionnels, organise des événements autour des meilleures pratiques (actuellement, il anime 10 réseaux et clubs professionnels développés en partenariat avec l'assemblée des départements de France ; un s'adresse aux conseils généraux - réseau Interlocal - plus de 1200 contributeurs, un autre concerne l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements, les autres portent sur des thèmes techniques rattachés au social : insertion, enfance, nomades, logement social etc. Chaque réseau est suivi par un comité de pilotage composé d'une dizaine de professionnels, son activité signifie: forums de dialogue, dossiers d'enquêtes, bibliothèque de documents recueillis, séances de formation, bulletin d'information mensuel, revue de presse avec le sommaire des échanges etc.

- structurer des réseaux qui regroupe des services, pratiques, réseaux, schémas d'organisation sociale et médico-sociale ;
- poursuivre des études sociologiques pour identifier, mesurer l'impact communautaire, sociétal, de la détection et du traitement des non-demandes.

### **Bibliographie selective**

1. *L'accès aux droits sociaux en Europe*, Edition du Conseil de l'Europe, Bruxelles, octobre 2002
2. Cossery, A. (1999) – *Mendiants et orgueilleux*, Edition Joëlle LOSFELD
3. Jean-Michel Belorgey, «*De l'ignorance du droit civil par l'autorité administrative et par le juge*», *Revue du Droit Sanitaire et Social*, nr. 3/2002
4. *L'échec de la protection de l'enfance*, Paris, Dunod, 2004
5. Rigalleau, M. (2002) – *Incitation au départ en vacances des nonpartants*, La Documentation française, Paris
6. *Pour un développement social durable*, Paris, Dunod, 2004
7. *Riscul social – cercul vicios al comunităților rurale*, Terra Nostra, Iași, 2005
8. P. Le Strat (2006) – *L'implication, une nouvelle base de l'intervention sociale*, Harmattan, Paris
9. Warin, P. (2006) – «*Le non-recours vu par les associations intervenant dans le secteur de l'urgence sociale*», ODENORE, Paris
10. [www.social.gouv.fr](http://www.social.gouv.fr) (présentation du *Programme National d'Action pour l'Inclusion sociale*, 2005)