

# Évaluer la démarche TZNR à travers l'ambassadrice des droits.

Étude de cas d'une médiation innovante  
contre le non-recours dans la métropole de Lyon

DÉCEMBRE  
2025







# Sommaire

*Introduction – L'ambassadrice des droits dans la démarche TZNR, une réponse opérationnelle au non-recours dans la métropole de Lyon*

4

---

*1. Entre écoute et développement du pouvoir d'agir : comment rendre les droits effectifs*

7

---

*2. Des acquis concrets aux évolutions personnelles : ce que les publics en retirent*

9

---

*3. Une figure d'intermédiation : reconstruire la confiance entre institutions et citoyens*

11

---

*4. Tensions et limites : les défis d'une initiative innovante*

13

---

*5. Reconnaissance, inégalités et justice : quels enseignements pour les politiques publiques ?*

15

---

*Conclusion – Un regard neuf sur l'accès aux droits et la médiation*

18

# Introduction

## L'ambassadrice des droits dans la démarche TZNR, une réponse opérationnelle au non-recours dans la métropole de Lyon

### **Un phénomène massif de non-recours aux droits sociaux**

L'expérimentation Territoire Zéro Non-Recours (TZNR) s'inscrit dans une approche innovante visant à réduire les situations de non-recours aux droits sociaux. Ce phénomène concerne aujourd'hui plus de 30 % des Français éligibles mais non demandeurs. Ces situations s'expliquent par divers facteurs : la complexité du système, un manque d'information, ou encore un rapport distancié aux institutions. L'Odenore distingue à ce titre quatre formes de non-recours : par méconnaissance, par complexité administrative, par stigmatisation et par désintérêt. Lancée par le ministère des Solidarités, l'expérimentation est déployée dans une quarantaine de territoires pilotes, dont la métropole de Lyon. Elle mobilise une pluralité d'acteurs publics et associatifs pour rendre effectif l'accès aux prestations sociales, fréquemment perçues comme inaccessibles.

### **Une réponse locale : l'ambassadrice des droits**

La démarche TZNR regroupe diverses actions coordonnées : repérage des personnes éligibles, missions d'« aller-vers », accompagnement personnalisé, communication ciblée ou

encore mise en réseau des acteurs locaux. C'est dans ce cadre qu'intervient l'ambassadrice des droits, réponse concrète proposée par le territoire pour faciliter l'accès aux droits. Elle reçoit des personnes confrontées à des difficultés dans leurs démarches administratives et sociales et les aide à débloquer des situations précises, en orientant, clarifiant ou explicitant les règles et procédures. Son rôle consiste d'abord à établir un diagnostic détaillé de la situation globale de la personne et à détecter d'éventuels droits manquants ou incomplets ; la médiation et l'accompagnement ponctuel interviennent ensuite pour permettre de franchir certains obstacles spécifiques.

### **Un cas appliqué pour éclairer cinq questions clés**

L'analyse de cette action dépasse l'examen de ses seuls résultats. Elle s'inscrit dans l'évaluation plus large de TZNR conduite à l'échelle de la métropole de Lyon. L'étude de l'ambassadrice des droits constitue ainsi un cas appliqué permettant d'apporter des éléments de réponse à cinq grandes questions évaluatives :

- TZNR a-t-il permis de renforcer les partenariats ?
- TZNR a-t-il permis de détecter des personnes en situation de non-recours ?
- TZNR a-t-il amélioré le parcours des usagers ?

- TZNRL a-t-il créé une culture commune de lutte contre le non-recours ?
- TZNRL a-t-il amélioré l'efficience des actions des acteurs ?

### **Une approche qualitative croisant parcours vécus et expertise professionnelle**

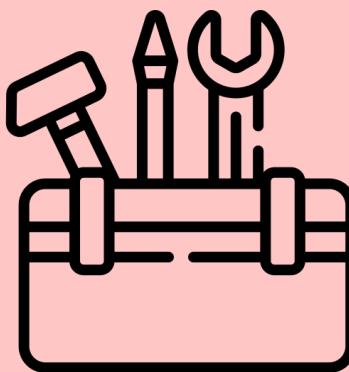
Pour répondre à ces interrogations, une enquête qualitative a été conduite à partir d'une dizaine d'entretiens avec des personnes ayant sollicité l'ambassadrice des droits, complétés par un échange avec cette dernière. Cette double entrée confronte l'expérience vécue (parcours, attentes, difficultés) au regard d'une professionnelle de terrain, en prise directe avec les réalités administratives et les logiques institutionnelles.

### **Une perspective sur l'accès aux droits et l'inclusion sociale**

L'analyse met en lumière les modalités pratiques d'intervention, les effets observés, les dynamiques sociales et institutionnelles à l'œuvre, mais aussi les limites et zones de vigilance. Elle offre enfin un aperçu plus large des tensions et potentialités des politiques sociales actuelles, dans leur capacité à garantir une égalité réelle d'accès aux droits et à renforcer l'inclusion des populations les plus vulnérables.

#### Références consultées (en août 2025)

- <https://solidarites.gouv.fr>
- <https://travail-sante-solidarites.gouv.fr>
- [https://odenore.msh-alpes.fr/sites/default/files/Mediatheque/Actualites/Territoire%20e%C3%99ro%20non-recours\\_CIAS%20du%20Blaisois%202024.pdf](https://odenore.msh-alpes.fr/sites/default/files/Mediatheque/Actualites/Territoire%20e%C3%99ro%20non-recours_CIAS%20du%20Blaisois%202024.pdf)
- <https://www.lagazettedescommunes.com/974738/les-territoires-zero-non-recours-aux-droits-une-experimentation-qui-fait-ses-preuves/>



## Méthodologie : recueillir la parole des usagers pour comprendre leur vécu

Une dizaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés avec des personnes ayant sollicité l'aide de l'ambassadrice des droits. La sélection, menée en collaboration avec cette dernière, a permis de couvrir une diversité de profils, tant sur le plan sociodémographique que sur la nature des difficultés rencontrées (voir synthèse en annexe).

Ces entretiens, ainsi que leur analyse, ont été menés par Richard Nordier, chargé d'études sociologue à l'Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise. Anaïs Durand, ambassadrice des droits, a assuré une relecture finale du rapport afin de vérifier qu'aucune incompréhension ou erreur manifeste ne subsistait dans l'exploitation des éléments recueillis.

Si cet échantillon ne prétend pas à l'exhaustivité, sa diversité offre un éclairage représentatif des réalités rencontrées. La variété des parcours et attentes des participants permet de dresser un panorama nuancé des situations observées.

La collecte de données n'a pas été sans obstacles : difficultés à établir le contact, indisponibilités, rendez-vous non tenus, mais aussi, lors des échanges, freins liés à la compréhension de la démarche, à une méfiance initiale ou à une maîtrise limitée du français. Ces défis reflètent les conditions de vie souvent fragiles des personnes interrogées.

Malgré ces contraintes, les témoignages recueillis constituent un matériau riche. Ils restituent l'expérience concrète du recours à l'ambassadrice des droits, en confrontant les points de vue des personnes accompagnées et celui de la professionnelle. Au-delà des limites inhérentes à toute enquête, ce travail propose une immersion dans les réalités de l'accès aux droits, telles qu'elles sont vécues par les principaux concernés.



# 1. Entre écoute et développement du pouvoir d'agir : comment rendre les droits effectifs

L'action de l'ambassadrice des droits se déploie à la croisée de plusieurs registres d'intervention, occupant une place originale à l'intersection de l'accompagnement social, de la médiation administrative et de la traduction institutionnelle. Cette position charnière, à la fois ancrée dans le quotidien des publics et connectée aux logiques administratives, confère à son rôle une dimension à la fois pratique et symbolique, dont les entretiens permettent de saisir les contours et les enjeux. Deux dimensions centrales, intimement liées, structurent son intervention et émergent des récits des bénéficiaires comme de son propre témoignage.

## Une posture relationnelle singulière fondatrice de confiance

Les usagers, sans exception, décrivent une relation marquée par une écoute attentive, une absence de jugement et une clarté pédagogique dans les échanges. Le temps consacré à chaque personne, souvent perçu comme une ressource rare dans les interactions institutionnelles, apparaît comme un élément clé de cette dynamique relationnelle. Pour des individus fréquemment éprouvés par des expériences administratives antérieures — vécues comme décevantes — cette qualité de présence et d'attention constitue un levier essentiel pour rétablir un lien de confiance avec l'institution. L'ambassadrice confirme ce positionnement, insistant sur l'importance d'un premier contact bienveillant, idéalement situé dans un espace neutre, propice à la parole et à la

reconstruction d'une estime de soi souvent mise à mal.

## Une fonction de « traductrice » du langage administratif

La mission de l'ambassadrice ne consiste pas à créer de nouveaux droits, mais à en faciliter l'accès et à sécuriser les démarches qui y conduisent. Son action se déploie ainsi comme une forme de traduction : explication des règles, décryptage des dossiers, accompagnement pas à pas. Plusieurs usagers soulignent avoir, pour la première fois, « compris » le sens de leurs démarches ou ressenti un allègement face à des procédures jusqu'alors perçues comme opaques, voire hostiles. L'ambassadrice, de son côté, met en avant cette fonction explicative, qui vise non seulement à éclairer, mais aussi à redonner du sens — et, parfois, un pouvoir d'agir — à des individus souvent désarmés face à la complexité administrative.

## Une extension du rôle, de l'orientation à la médiation active

Bien que la première étape consiste en la réalisation d'un bilan de droits, les témoignages convergent vers une description d'une aide bien plus large : appui aux démarches en ligne, co-remplissage de formulaires, appels téléphoniques auprès des services, rédaction de dossiers (par exemple, pour la Maison départementale des personnes handicapées). Cette évolution, également relevée par

l'ambassadrice, révèle un glissement progressif de la simple orientation vers une médiation active et un suivi personnalisé. Ce faisant, l'intervention ne se limite plus à un diagnostic, mais s'inscrit dans une temporalité plus longue, répondant ainsi aux besoins et aux attentes des publics accompagnés.

#### L'essentiel / ce que l'on peut retenir

- ☒ **Position charnière** : à l'intersection de l'accompagnement social, de la médiation administrative et de la traduction institutionnelle.
- ☒ **Posture relationnelle fondatrice** : écoute attentive, bienveillance, absence de jugement, temps accordé → clé pour (re)créer la confiance avec l'institution.
- ☒ **Rôle de « traductrice »** : décryptage du langage administratif, clarification des règles et procédures, redonnant compréhension et pouvoir d'agir aux publics.
- ☒ **Médiation active élargie** : au-delà du diagnostic, appui pratique aux démarches (formulaires, appels, dossiers), inscription dans une temporalité plus longue.
- ☒ **Effet symbolique** : la présence et l'attention de l'ambassadrice restaurent l'estime de soi et transforment la relation entre usagers et institutions.



#### Présence de l'ambassadrice

Attention et soutien aux usagers

#### Confiance restaurée

Les usagers regagnent confiance en l'institution

#### Estime de soi améliorée

Les usagers se sentent valorisés et respectés

#### Compréhension accrue

Les règles administratives deviennent claires

Source schéma : <https://www.napkin.ai/>



## 2. Des acquis concrets aux évolutions personnelles : ce que les publics en retirent

L'intervention de l'ambassadrice des droits produit des effets à la fois tangibles et symboliques, agissant sur les conditions matérielles d'existence des publics comme sur leur rapport aux institutions et à eux-mêmes. Ces impacts, souvent entrelacés, dessinent une transformation progressive de la situation des personnes accompagnées, notamment pour celles qui se trouvaient, avant la rencontre, en situation de blocage — souvent lié à des difficultés d'ordre numérique ou administratif — ou de renoncement aux droits.

### Des avancées concrètes, mesurables et immédiates

Sur le plan matériel, les bénéfices se traduisent par l'obtention ou la sécurisation de droits sociaux essentiels : attribution de fonds de solidarité pour le logement (FSL), accès à des bons alimentaires, perception de primes, régularisation du revenu de solidarité active (RSA) ou des aides personnalisées au logement (APL). L'accompagnement permet également un allègement significatif de certaines charges, que ce soit par l'obtention de réductions tarifaires pour les transports, la régularisation d'une couverture santé, la constitution réussie d'un dossier auprès de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), ou encore l'accès à la carte Vitale et à des aides étudiantes.

Par ailleurs, l'intervention de l'ambassadrice se révèle décisive dans la résolution de situations d'impasse, notamment administratives ou numériques : récupération d'identifiants perdus ou oubliés, aide à la connexion sur des plateformes en ligne, réalisation de démarches dématérialisées ou de déclarations fiscales, réinscription à France Travail, etc. Ces avancées, bien que techniques, ouvrent ou rouvrent

effectivement des droits et permettent de briser des cercles vicieux de précarité ou d'exclusion.

### Des transformations subjectives, sources de réappropriation et de confiance

Au-delà des gains matériels, l'accompagnement engendre des effets subjectifs majeurs. Plusieurs usagers évoquent un sentiment de soutien moral inédit, parlant d'une restauration de la confiance en eux-mêmes et en leur capacité à agir. Ce regain d'estime personnelle, souvent fragilisé par des parcours d'échecs administratifs répétés, s'avère particulièrement précieux.

L'intervention atténue également le sentiment d'isolement et de découragement face à des services publics en tension, qui peinent parfois à proposer des réponses individualisées à une partie des usagers les plus éloignés du numérique, peu à l'aise avec la langue ou les savoirs administratifs de base. Dans ce contexte, la disponibilité et l'écoute de l'ambassadrice sont vécues comme une forme d'appui à la fois pratique et humain.

Chez une partie des bénéficiaires, en particulier ceux ayant abandonné leurs démarches antérieurement, émerge un sentiment de déséquilibre dans la relation avec les institutions : celui du « demandeur qui ne sait pas » face à « l'agent ou au travailleur social qui sait ». Ce ressenti, plus qu'un jugement porté sur les agents, traduit une asymétrie vécue, nourrie par la complexité des démarches et le manque de compréhension mutuelle. L'attitude bienveillante de l'ambassadrice contribue à rééquilibrer cette relation et à replacer la personne au centre, dans une logique de

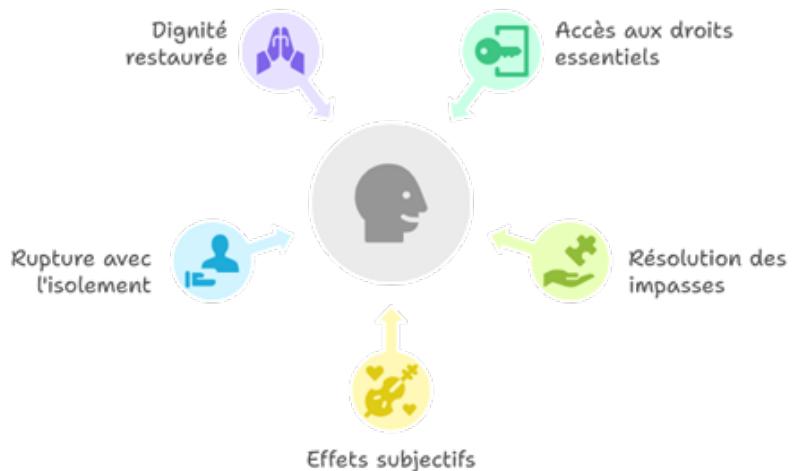


dignité et de capacité retrouvée à faire valoir ses droits.

Ces effets, à la fois concrets et subjectifs, confirment la portée réelle de l'action : celle-ci ne se limite pas à un accompagnement ponctuel, mais participe pleinement à l'ouverture effective des droits et à la réappropriation, par les personnes, de leur place au sein des institutions sociales.

#### L'essentiel / ce que l'on peut retenir

- ☒ **Accès effectif à des droits essentiels** : aides au logement (FSL, APL), RSA, primes, bons alimentaires, couverture santé, réductions transport, aides étudiantes, carte Vitale.
- ☒ **Résolution de situations d'impasse** : récupération d'identifiants, déclarations fiscales, réinscription à France Travail, constitution de dossiers MDPH → sortie de blocages administratifs.
- ☒ **Effets subjectifs majeurs** : restauration de la confiance en soi, sentiment de pouvoir agir, regain d'estime personnelle après des parcours administratifs parfois vécus comme éprouvants ou déstabilisants.
- ☒ **Rupture avec l'isolement et le découragement** : accompagnement vécu comme un appui humain, contrastant avec des services publics saturés et impersonnels.
- ☒ **Dignité restaurée** : l'absence de jugement et l'écoute attentive redonnent une place centrale aux personnes, transformant leur rapport aux institutions et à elles-mêmes.



Source schéma : <https://www.napkin.ai/>



# 3. Une figure d'intermédiation : reconstruire la confiance entre institutions et citoyens

L'action de l'ambassadrice des droits s'inscrit dans un paysage institutionnel et social marqué par la complexité des procédures, la fragmentation des services — la plupart des démarches n'étant pas prises en charge par un interlocuteur unique, mais éclatées entre plusieurs guichets — et la distance croissante entre les publics vulnérables et les institutions. Une partie du public peine à réaliser ses démarches, confrontée à des difficultés pour comprendre les procédures, réunir les pièces justificatives et maîtriser les outils numériques désormais très présents, même si les démarches relevant de la Métropole restent possibles hors numérique. Cette dématérialisation progressive, conjuguée à la dispersion des points de contact, s'accompagne d'un sentiment de retrait de la présence physique des services publics, accentuant pour certaines personnes la distance avec les institutions.

## Répondre au manque de lisibilité du système

Les usagers expriment à plusieurs reprises leur difficulté à comprendre ou à accéder à leurs droits par les canaux institutionnels classiques — qu'il s'agisse de la Caisse d'allocations familiales (CAF), de France Travail ou des services de la Métropole. Ces institutions, bien que pensées pour répondre aux besoins sociaux, sont souvent perçues comme des labyrinthes administratifs, où l'information demeure dispersée, les procédures obscures et les interlocuteurs difficiles à identifier. Dans ce contexte, l'ambassadrice des droits émerge comme une figure d'intermédiation essentielle, parfois la seule capable de déchiffrer ces dispositifs, de les rendre intelligibles et accessibles, et d'en faciliter l'appropriation par les publics. Son rôle de « traductrice » prend ici tout son sens, comblant un vide laissé par des

administrations qui peinent à consacrer suffisamment de temps à ceux qui en auraient le plus besoin. La conséquence est souvent une dégradation des droits d'une partie la plus fragile de la population.

## Un rôle complémentaire à celui des services sociaux classiques

Certains bénéficiaires soulignent que l'ambassadrice s'est investie dans des démarches que les services sociaux classiques — assistantes sociales notamment — n'ont pu réaliser, soit par priorisation, soit parce qu'elles dépassaient le cadre exact de leurs compétences. Cette observation met en lumière les tensions structurelles qui traversent les services de droit commun, fragilisés par la surcharge de travail, le manque de continuité dans l'accompagnement et la nécessaire priorisation des situations les plus urgentes. L'ambassadrice elle-même confirme cette analyse, soulignant les limites d'un système social en tension, où la capacité à investir « la zone grise » — celle des situations complexes, atypiques ou mal orientées — se réduit faute de temps et de ressources.

## Une mobilisation territoriale innovante, au plus près des publics invisibles

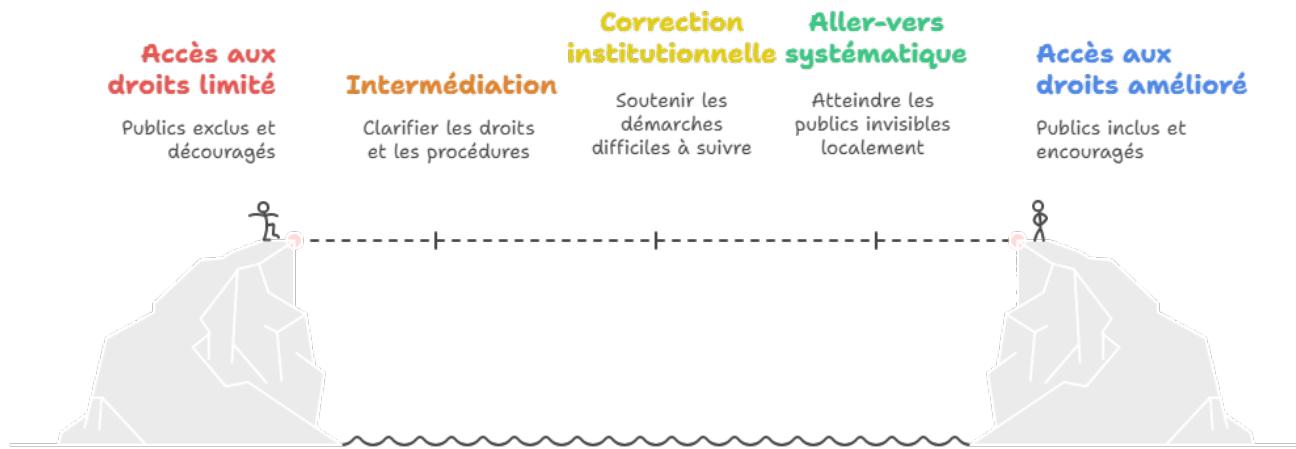
L'action de l'ambassadrice s'inscrit résolument dans une logique d'aller-vers, rompant avec les attentes traditionnelles de « venue à soi » des institutions. Cette approche proactive se traduit notamment par sa participation à des actions de sensibilisation et de rencontres auprès d'acteurs de proximité tels que les écoles, les bailleurs ou les structures de distribution d'aide alimentaire. Par ailleurs, un projet est en cours pour organiser des permanences en partenariat avec le Centre



communal d'action sociale (CCAS) et le Secours Catholique, sans être encore concrétisé. Ces modalités d'ancrage local, à la fois discrètes et ciblées, favorisent la rencontre avec des publics qui, sans cette démarche, n'auraient ni sollicité ni même identifié l'existence d'une aide. En se déplaçant sur les territoires de vie, l'ambassadrice rend visible l'invisible et contribue à rétablir un lien concret de confiance entre institutions et citoyens.

#### L'essentiel / ce que l'on peut retenir

- ☒ **Paysage fragmenté et complexe** : multiplicité des dispositifs, procédures peu compréhensibles, interlocuteurs difficilement identifiables → publics souvent exclus ou découragés.
- ☒ **Intermédiation décisive** : l'ambassadrice traduit, clarifie et rend accessibles les droits, devenant un maillon indispensable face à l'opacité perçue des institutions.
- ☒ **Rôle correctif des manques institutionnels** : prise en charge de démarches rendues difficiles à suivre en continu du fait de la forte charge pesant sur les travailleurs sociaux → révélateur des tensions structurelles du système.
- ☒ **Aller-vers systématique** : permanence en centres sociaux, lien avec écoles, distribution de flyers → stratégies d'ancrage local pour toucher les publics invisibles.
- ☒ **Rendre visible l'invisible** : la présence sur les territoires permet de réinscrire dans le champ des droits des personnes restées aux marges des dispositifs de droit commun.





## 4. Tensions et limites : les défis d'une initiative innovante

L'évaluation qualitative de la démarche Territoire Zéro Non-Recours révèle plusieurs tensions intrinsèques, qui interrogent à la fois la portée de l'intervention de l'ambassadrice des droits et les limites structurelles d'une expérimentation sociale ambitieuse. Ces points de vigilance, identifiés tant par les publics que par l'ambassadrice elle-même, soulignent la complexité de l'équilibre à trouver entre accompagnement et autonomisation, entre réponse immédiate et durabilité, entre innovation et reconnaissance institutionnelle.

### Entre dépendance et autonomisation : le paradoxe de l'accompagnement

L'un des défis majeurs réside dans la gestion de la dépendance que peut générer l'intervention de l'ambassadrice. Certains usagers, notamment ceux confrontés à des difficultés numériques ou à des dossiers administratifs particulièrement complexes, peinent à s'affranchir d'un accompagnement direct. Cette situation, relevée par l'ambassadrice, pose la question délicate de l'équilibre à instaurer entre un soutien nécessaire et le risque de maintenir — voire d'accroître — une forme de dépendance institutionnelle. Comment favoriser l'autonomisation sans laisser les publics les plus fragiles face à des obstacles qu'ils ne peuvent surmonter seuls ? Ce paradoxe traverse l'ensemble de la démarche et interroge la capacité des politiques sociales à concilier protection et développement du pouvoir d'agir.

### La temporalité des suivis : urgence versus continuité

Plusieurs bénéficiaires expriment un regret face à l'absence de suivi régulier ou de continuité au-delà des premiers rendez-vous. Si l'accompagnement ponctuel permet de lever un blocage administratif ou de répondre à une situation d'urgence, il laisse parfois ouvertes d'autres difficultés,

notamment pour les personnes dont les parcours sont marqués par une accumulation de vulnérabilités. Le principe même de la démarche repose toutefois sur une intervention ciblée et temporaire : à l'issue de son appui, l'ambassadrice oriente ou passe le relais aux structures compétentes, telles que la Maison de la Métropole de Lyon (MDML) ou le Centre communal d'action sociale (CCAS). Cette articulation vise à garantir la continuité de l'accompagnement tout en maintenant la fonction d'appui réactif et de premier recours du dispositif. Elle pose néanmoins la question de la durabilité des effets produits et des conditions nécessaires pour inscrire ces parcours dans un suivi plus stable et coordonné.

### Une reconnaissance institutionnelle encore floue

Le titre même d'« ambassadeur des droits », bien que porteur d'une ambition symbolique forte, reste peu compris par les publics. Certains l'assimilent à une assistante sociale « classique », d'autres à une simple « aide aux démarches », révélant ainsi une ambiguïté quant à la nature et à la légitimité de cette fonction. Cette absence de lisibilité nominative et institutionnelle limite la visibilité de la fonction, mais aussi sa capacité à s'inscrire dans le paysage des acteurs sociaux existants. Comment faire reconnaître une innovation sociale quand son positionnement et ses frontières restent flous pour les usagers comme pour les partenaires ?

### Des limites structurelles qui dépassent le cadre de l'expérimentation

Enfin, certaines problématiques rencontrées par les publics excèdent clairement les marges d'action de l'ambassadrice. Face à un risque d'expulsion, à l'absence de garant pour un logement ou à l'inadmissibilité à certaines aides, son rôle consiste avant tout à



apporter un appui concret dans les démarches, à accompagner et à orienter. Si cet appui favorise un meilleur accès aux dispositifs existants, il ne garantit pas pour autant l'effectivité des droits, souvent conditionnée par des arbitrages réglementaires ou des critères d'éligibilité que l'ambassadrice ne peut infléchir. Ces limites rappellent que la portée d'un dispositif d'accompagnement social dépend aussi — et peut-être avant tout — des politiques publiques qui l'encadrent et des ressources qu'elles mobilisent. L'action de l'ambassadrice révèle ainsi, par contraste, les fragilités structurelles du système social, situées en amont de son intervention.

#### L'essentiel / ce que l'on peut retenir

- **Paradoxe accompagnement/autonomisation** : soutien indispensable pour certains publics fragiles, mais risque de créer une dépendance durable face aux démarches administratives.
- **Temporalité limitée** : interventions ponctuelles efficaces pour débloquer une situation, mais insuffisantes pour des parcours marqués par des vulnérabilités multiples → question de la durabilité des effets.
- **Lisibilité institutionnelle floue** : intitulé « ambassadeur des droits » peu compris, assimilation fréquente à une assistante sociale classique ou à une simple aide aux démarches → déficit de reconnaissance et de visibilité.
- **Frontières d'action restreintes** : impuissance face à certains blocages structurels (absence de garant, expulsion, inadmissibilité aux aides) → dépendance aux politiques sociales plus larges.
- **Fragilité d'une approche innovante** : ces tensions illustrent la difficulté d'articuler innovation sociale, autonomie des publics, reconnaissance institutionnelle et efficacité durable.



Source schéma : <https://www.napkin.ai/>



# 5. Reconnaissance, inégalités et justice : quels enseignements pour les politiques publiques ?

Territoire Zéro Non-Recours, à travers la figure de l'ambassadrice des droits, offre un prisme particulièrement éclairant pour analyser les rapports contemporains aux institutions, les mécanismes du non-recours et les dynamiques de reconnaissance sociale. Une lecture transversale permet de dégager plusieurs dimensions structurantes, qui dépassent le cadre strict de l'accompagnement individuel pour interroger les fondements mêmes des inégalités administratives et des politiques sociales.

## Un rapport aux institutions marqué par la complexité, la numérisation et la fragmentation

Certains usagers se trouvent confrontés à des administrations dont les caractéristiques actuelles — complexité technique croissante, numérisation accélérée des procédures, fragmentation des compétences entre multiples guichets — agissent comme autant de barrières à l'accès aux droits. Ces évolutions, souvent présentées comme des gains d'efficacité, produisent en réalité un effet d'éloignement, voire d'exclusion, pour les publics les moins armés face à ces transformations. Le non-recours, loin d'être un simple « oubli » ou une négligence, s'enracine dans cette distance institutionnelle, renforcée par un sentiment d'abandon et d'incompréhension. Dans ce contexte, l'intervention médiatrice de l'ambassadrice agit comme un vecteur de ré-humanisation et de simplification, venant combler ce que l'on pourrait qualifier de « fossé administratif » — un espace de méfiance et d'inintelligibilité qui sépare les individus des institutions censées les protéger.

## La dimension symbolique de l'accompagnement : reconnaissance et restauration du lien social

Au-delà de l'accès matériel aux droits, l'accompagnement produit un effet de reconnaissance sociale dont la portée symbolique est majeure. Être écouté, pris en compte, reconnu dans sa situation singulière et dans la légitimité de ses demandes apparaît central dans les récits des publics. Cette reconnaissance, qui passe par la validation de l'expérience vécue et la restauration d'une forme de dignité, nourrit aussi un sentiment d'appartenance à la collectivité et de pleine citoyenneté. Elle semble jouer un rôle décisif dans la restauration de l'envie — voire de la capacité — à poursuivre des démarches administratives, rappelant que l'accès aux droits ne se réduit pas à des procédures, mais engage une dimension personnelle, relationnelle et civique.

## Inégalités structurelles face au capital administratif et numérique

Les parcours étudiés mettent en lumière le fait que le non-recours tient largement à des inégalités de maîtrise : maîtrise de la langue, des outils numériques, des codes bureaucratiques, ou encore des réseaux d'information. Ces compétences, que l'on peut regrouper sous le concept de « capital administratif », sont inégalement distribuées dans la population et conditionnent fortement l'accès effectif aux droits. La démarche TZNR, en ciblant ces inégalités structurelles, vient partiellement compenser ces manques, mais ne saurait à elle seule les résorber. Elle révèle ainsi

l'ampleur des défis posés par la transformation numérique de l'action publique, qui tend à avantager les publics déjà dotés en ressources culturelles et techniques.

### **Innovation sociale et tensions d'institutionnalisation : entre complémentarité et révélateur des fragilités**

L'expérimentation s'inscrit dans une logique de complémentarité par rapport aux services sociaux établis, mais son succès même interroge en creux les fragilités des institutions traditionnelles : surcharge des travailleurs sociaux, filtrage croissant des demandes, faible disponibilité pour un accompagnement individualisé. Le rôle de l'ambassadrice, perçu comme efficace et nécessaire, met ainsi en lumière les limites des dispositifs existants et pose la question de la pérennisation de ces fonctions atypiques. Comment articuler innovation et institutionnalisation sans reproduire les écueils des systèmes qu'elle cherche à compléter ? Cette tension invite à repenser la répartition des rôles entre acteurs sociaux, et à interroger la capacité des politiques publiques à intégrer durablement des logiques d'accompagnement plus souples et plus proches des besoins réels.

### L'essentiel / ce que l'on peut retenir

- ☒ **Un fossé administratif croissant** : complexité, numérisation (même si les démarches relevant de la Métropole restent réalisables hors numérique), fragmentation des services (multiplication des guichets pour une même démarche) → éloignement et risque d'exclusion des publics vulnérables, d'où l'importance d'une médiation humaine.
- ☒ **Reconnaissance symbolique décisive** : écoute, validation des demandes, restauration de la dignité → effets identitaires et relationnels aussi essentiels que l'accès matériel aux droits.
- ☒ **Inégalités de « capital administratif et numérique »** : maîtrise inégale de la langue, du numérique et des codes sociaux → déterminant majeur du non-recours ; l'ambassadrice compense partiellement ces écarts.
- ☒ **Innovation révélatrice des fragilités institutionnelles** : surcharge des services sociaux, filtrage des demandes, manque de suivi individualisé mis en lumière par l'efficacité du rôle d'ambassadrice.
- ☒ **Un enjeu d'institutionnalisation** : comment pérenniser une fonction expérimentale efficace sans en dénaturer la souplesse et le rôle de proximité ? → question clé pour les politiques sociales à venir.



Source schéma : <https://www.napkin.ai/>

# Conclusion

## Un regard neuf sur l'accès aux droits et la médiation

### Une proximité qui restaure confiance et reconnaissance

A travers la figure de l'ambassadrice des droits, Territoire Zéro Non-Recours offre un terrain d'observation privilégié pour analyser les mécanismes d'accès aux droits dans un contexte marqué par la complexification administrative et la distanciation institutionnelle. Les effets produits par cette intervention — qu'ils soient matériels (accès à des aides, régularisation de situations) ou symboliques (reconnaissance, restauration de la confiance) — mettent en évidence l'intérêt d'une réponse centrée sur la proximité et l'individualisation des échanges. Les publics, même parfois déconcertés par le terme d'« ambassadrice des droits », ont identifié la singularité de ce rôle comme une ressource précieuse pour s'orienter dans un système social souvent perçu comme opaque ou décourageant.

### Des réponses appliquées aux questions évaluatives

L'action de l'ambassadrice apporte des éléments de réponse aux cinq grandes questions de la démarche TZNR dans la métropole de Lyon :

- **Sur le renforcement des partenariats** : son rôle apparaît surtout comme une interface facilitant des échanges ponctuels avec différents services ou institutions. Sans créer de collaborations formalisées, elle peut néanmoins, en fonction des besoins exprimés, rédiger des fiches de liaison pour orienter les usagers vers les Maisons de la Métropole, le CCAS ou d'autres structures, contribuant ainsi à

rendre visibles des interdépendances utiles à la résolution de situations individuelles.

- **Concernant la détection des situations de non-recours** : l'expérience confirme que cette fonction, inscrite dans les actions spécifiques d'aller-vers mises en œuvre dans le cadre de TZNR, permet d'identifier et d'accompagner des personnes qui, sans cette ressource collective, seraient restées en marge des dispositifs existants.
- **En ce qui concerne l'amélioration des parcours des publics** : les témoignages recueillis montrent que l'ambassadrice débloque des situations concrètes et favorise une meilleure compréhension des démarches, même si des obstacles structurels demeurent en arrière-plan.
- **S'agissant de la culture commune de lutte contre le non-recours** : la démarche contribue, de manière diffuse, à sensibiliser les publics sur leurs droits et à interpeller indirectement les professionnels sur l'application des règles aux situations rencontrées.
- **Enfin, en matière d'efficience des actions des acteurs** : le rôle de l'ambassadrice rapproche deux mondes qui tendent à s'éloigner — usagers et institutions — et révèle l'utilité d'une médiation ciblée pour débloquer des situations. Si sa mise en œuvre répond à des tensions structurelles du système, elle démontre aussi concrètement l'efficacité d'une fonction de proximité au service d'un accès effectif aux droits.

## Des pistes à consolider pour l'avenir

Les retours des publics et de l'ambassadrice invitent à envisager plusieurs pistes pour la suite : clarifier la place de ce rôle dans l'écosystème des acteurs sociaux, sans le figer dans des catégories préexistantes ; explorer les conditions d'une continuité possible tout en tenant compte du caractère expérimental de la démarche ; et renforcer les articulations avec les services sociaux existants, afin d'éviter que cette initiative ne demeure isolée.

## Un rappel fort : l'accès aux droits est aussi une relation humaine

Cette action ne se réduit pas à un appui ponctuel aux publics ; elle contribue aussi, par ses effets concrets et ses limites, à nourrir l'évaluation de la démarche TZNR dans son ensemble. Elle rappelle enfin que l'accès aux droits ne relève pas seulement de procédures administratives, mais engage aussi et surtout une dimension relationnelle faite de reconnaissance, de confiance et de compréhension mutuelle.





# Retour sur les questions évaluatives

Questions évaluatives	Indicateurs / signes observables	Éléments de réponse issus de l'enquête	Conclusion
<b>1. TZN R a-t-il permis de renforcer les partenariats ?</b>	- Existence de passerelles avec d'autres services - Capacité à mobiliser différents acteurs autour d'une situation	L'ambassadrice sert d'interface avec certains services (CAF, CCAS, associations), ce qui facilite la résolution de situations individuelles. Peu de partenariats formalisés, mais des échanges concrets et ponctuels.	Une fonction de « facilitatrice » qui fluidifie les relations, sans déboucher sur de nouvelles coopérations institutionnalisées.
<b>2. TZN R a-t-il permis de détecter des personnes en situation de non-recours ?</b>	- Nombre et diversité de publics touchés - Profils qui, sans ce rôle, seraient restés invisibles	Les publics rencontrés étaient souvent en impasse ou découragés face aux démarches. L'intervention a permis d'identifier et de soutenir des personnes jusqu'à l'hors des radars institutionnels.	Contribution directe à la détection du non-recours, même si cela reste limité au périmètre de l'action.
<b>3. TZN R a-t-il amélioré le parcours des usagers ?</b>	- Situations débloquées - Aides obtenues - Ressenti des publics sur les démarches	Plusieurs situations ont été débloquées (régularisations, aides obtenues). Les publics disent mieux comprendre leurs démarches et ressentir un regain de confiance face à l'administration. Toutefois, les obstacles structurels persistent.	Améliorations ponctuelles et concrètes des parcours, sans pour autant lever toutes les difficultés systémiques.
<b>4. TZN R a-t-il créé une culture commune sur la lutte contre le non-recours ?</b>	- Sensibilisation des publics - Répercussions auprès d'acteurs sociaux	Les publics repartagent parfois l'information dans leur entourage. Certains professionnels en interaction avec l'ambassadrice sont amenés à réfléchir autrement à l'application des règles.	Une contribution diffuse mais notable à une culture plus partagée du recours aux droits.
<b>5. TZN R a-t-il amélioré l'efficience des actions des acteurs ?</b>	- Gain de temps / simplification pour les services - Déblocage de dossiers en attente	L'ambassadrice aide à débloquer des situations qui auraient pu rester en suspens, ce qui soulage ponctuellement certains services. Mais elle révèle en même temps les limites d'un système saturé.	Gains ponctuels d'efficience, mais mise en lumière de failles structurelles nécessitant des réponses plus globales.

# Présentation synthétique des entretiens réalisés

## 1. Monsieur A.

Âgé de 44 ans, vivant avec sa mère et en situation de grande précarité financière, il a sollicité l'ambassadrice après avoir découvert la démarche sur un marché. Il cherchait un soutien financier et des informations sur ses droits. L'entretien a permis d'identifier peu d'aides, mais une réduction de transport et une orientation vers les services sociaux municipaux. Il souligne surtout l'importance de l'écoute, de la disponibilité et du suivi. L'accompagnement a été perçu comme protecteur face à l'opacité administrative.

## 2. Monsieur D.C.

Travailleur en intérim et menacé d'expulsion, il a rencontré l'ambassadrice par une permanence au CCAS. Bien qu'elle n'ait pu intervenir sur son problème de logement, elle l'a soutenu dans ses démarches numériques (impôts, enquêtes locatives, accès en ligne). Déjà engagé auprès d'autres services, il n'a pas découvert de nouveaux droits mais a bénéficié de son aide technique. Il décrit une relation claire et à l'écoute, et note le manque de services comparables dans son quartier. Son expérience met en valeur l'importance de ce type d'accompagnement numérique, même limité.

## 3. Mademoiselle B.

Âgée de 33 ans, sans emploi et isolée, elle a contacté l'ambassadrice après avoir reçu un flyer. Dès le premier rendez-vous, elle a bénéficié d'une écoute attentive et sans jugement, ce qui a favorisé un climat de confiance. L'accompagnement s'est traduit par des démarches concrètes : appel à un psychologue, réinscription à Pôle emploi, récupération d'identifiants en ligne, orientation vers le CIDFF. Elle estime que l'ambassadrice a pris en charge des aspects que d'autres refusaient, ce qui a restauré sa confiance et réduit son isolement. Elle regrette seulement le manque de suivi prolongé.

## 4. Madame B.

Arrivée de l'étranger en 2023, seule à Saint-Fons et en formation, elle ne maîtrisait ni ses droits sociaux ni les procédures administratives. Orientée vers l'ambassadrice, elle a reçu un appui décisif pour ses démarches : carte vitale, compte CAF, APL, RSA, prime d'activité. Elle a progressivement acquis une autonomie en réalisant elle-même certaines étapes après avoir été guidée. La relation a été marquée par la clarté des explications et la confiance instaurée. Son témoignage illustre l'importance d'un accompagnement ciblé pour les personnes récemment installées et en précarité administrative.

## 5. Madame G.

Mère célibataire de 44 ans vivant à Lyon, elle a sollicité l'ambassadrice via le centre social pour constituer un dossier MDPH. L'aide s'est concentrée sur la rédaction des courriers et la préparation du dossier, en plusieurs rendez-vous. Grâce à ce soutien, elle a obtenu une réponse positive. Elle met



en avant le rôle central d'écoute et de soutien moral, et recommande la démarche comme un appui précieux face à des procédures complexes.

### 6. Madame K.

Âgée de 42 ans, mère de cinq enfants et employée de ménage à Vénissieux, elle rencontrait des difficultés pour renouveler sa CMU et gérer ses impôts. Lors de deux rendez-vous, l'ambassadrice a clarifié les démarches étape par étape et l'a orientée vers les interlocuteurs adaptés. Bien qu'aucune nouvelle aide n'ait été obtenue, elle a fortement apprécié la pédagogie, l'accessibilité des informations données et le soutien moral apportés. Son expérience montre l'impact d'un accompagnement explicatif sur la compréhension et la capacité d'agir des usagers.

### 7. Madame P.

Âgée de 54 ans et vivant seule, elle traversait des difficultés financières liées à l'arrêt de son activité et risquait l'expulsion. Orientée vers l'ambassadrice, elle a obtenu une aide alimentaire et un soutien pour financer partiellement son loyer, ainsi qu'un accompagnement pour demander le FSL. Elle souligne l'importance des explications simples, du suivi régulier et de la clarté des démarches. Elle regrette néanmoins le manque de visibilité des dispositifs d'aide sur le territoire, qui oblige à multiplier les démarches auprès de plusieurs structures.

### 8. Madame S.

Âgée de 40 ans, agente hospitalière et mère de quatre enfants, elle rencontrait des difficultés pour remplir un dossier lié au handicap de son enfant. Sur orientation de l'école, elle a bénéficié d'un rendez-vous unique avec l'ambassadrice, qui a repris et corrigé le dossier, apporté des explications et orienté vers le médecin. Elle valorise la disponibilité et la simplicité de l'accompagnement, qui lui a permis d'éviter files d'attente et blocages administratifs. Elle exprime le souhait que l'ambassadrice dispose d'un bureau fixe, pour faciliter l'accès de tous.

### 9. Madame T.

En difficulté économique et administrative lors de son installation en France, elle rencontrait des obstacles pour la carte vitale, les bourses étudiantes et le logement. L'ambassadrice l'a aidée à identifier ses droits (études, santé, logement) et l'a guidée dans ses démarches, même si elle devait ensuite les réaliser elle-même. Elle insiste sur la patience et l'écoute de l'accompagnement, mais pointe les obstacles persistants causés par la complexité administrative et les conditions changeantes. Son expérience souligne la nécessité d'un appui constant face à ces barrières.

### 10. Madame W.

Retraitee de 66 ans vivant seule à Vénissieux, elle est confrontée à des difficultés de langue et d'usage du numérique, qui compliquent ses démarches (notamment pour la carte handicap). Orientée vers l'ambassadrice par un service social, elle a bénéficié d'un appui patient et clair pour remplir ses dossiers. Elle valorise particulièrement l'attention et la compréhension reçues. Son témoignage illustre les enjeux d'accompagnement pour les personnes âgées en difficulté linguistique et numérique.

### 11. Anaïs Durand, ambassadrice des droits

Salariée de l'entreprise sociale Passerelle, diplômée en sciences sociales, elle joue un rôle de médiation entre publics en difficulté et institutions. Elle se définit comme « traductrice » du langage administratif, permettant de redonner confiance et de réduire le renoncement aux droits. Initialement centrée sur des bilans, sa mission s'élargit vers un accompagnement plus large. Elle souligne l'importance d'une attitude bienveillante, mais identifie plusieurs limites : dépendance potentielle des bénéficiaires, déficit de moyens dans le secteur social, et manque de lisibilité de la démarche. Sa réflexion met en évidence à la fois la pertinence et les fragilités structurelles de cette fonction.

# Matrice d'analyse

Entretien	Porte d'entrée	Modalités d'intervention	Effets concrets	Effets subjectifs	Freins persistants	Articulations institutionnelles
Monsieur A.	Prospectus sur un marché (Vénissieux)	Recueil de situation, vérification de droits, orientation ciblée, suivi régulier	Réduction de transport ; orientation vers services sociaux	Confiance, écoute, sentiment de soutien ; évitement des démarches inutiles	Non-éligibilité à la majorité des aides ; précarité financière persistante	CCAS / services sociaux municipaux
Monsieur D.C.	Permanence CCAS Moulin à Vent	Appui démarches en ligne (impôts, enquêtes, avis d'imposition), aide ponctuelle	Réalisation de démarches numériques	Bonne impression relationnelle ; soutien face au numérique	Menace d'expulsion non résolue par l'ambassadrice directement ; recours parallèle à d'autres services	CCAS, association Soliha
Mlle B.	Flyer dans les transports, contact via centre social	Entretiens approfondis, co-réalisation de démarches (Pôle emploi, appels), orientation CIDFF	Réinscription à Pôle emploi, suivi psy, redémarrage démarches emploi	Confiance renforcée, sentiment d'être écoutée et considérée	Difficultés CAF et numériques persistantes ; isolement partiel	CIDFF, psychologue
Mme B.	Orientation centre social Moulin à Vent	Explications claires, accompagnement pas-à-pas, guidance pour démarches CAF/CPAM	Carte vitale, compte CAF, APL, RSA, prime d'activité	Relation de confiance, montée en autonomie	Fragilité liée à méconnaissance du système français	CAF, CPAM
Mme G.	Affiche centre social Parilly	Soutien rédaction et constitution du dossier MDPH	Dossier complété et accepté	Sentiment d'écoute, confiance, valorisation morale	Besoins persistants concernant le logement	MDPH, centre social

Entretien	Porte d'entrée	Modalités d'intervention	Effets concrets	Effets subjectifs	Freins persistants	Articulations institutionnelles
Mme K.	Demande personnelle face à difficultés CMU/impôts	Explications claires, guidance étape par étape, orientation	Renouvellement CMU et déclaration effectués	Reconnaissance, sentiment de clarté et de sécurité administrative	Pas de nouvelles aides obtenues ; vulnérabilité socioéconomique constante	CPAM, services fiscaux
Mme P.	Orientations <i>via</i> mairie/structures sociales	Appui démarches pour logement et alimentation ; accompagnement suivi (FSL, bons alimentaires)	Bons alimentaires, aides ponctuelles pour loyer, demande FSL	Soutien moral, sentiment d'avoir un interlocuteur disponible	Insécurité résidentielle persistante, revenus insuffisants	Banque alimentaire, mairie, CCAS, Maison de la Métropole
Mme S.	Orientation par école de ses enfants	Relecture, correction et guidage dossier handicap enfant	Dossier finalisé en un rendez-vous	Satisfaction de l'efficacité et accessibilité	Besoins persistants liés au handicap ; nécessité d'appui médico-social	Maison de la Métropole, médecin
Mme T.	Orientation par services sociaux	Explications sur droits étudiants, santé, logement ; guidance démarches (carte vitale, bourses, emploi)	Carte vitale en cours, informations sur aides étudiantes	Reconnaissance, patience appréciée, soutien au moral	Obstacle récurrent : demandes de documents changeants, démarches complexes	CAF, CROUS, CPAM
Mme W.	Orientation <i>via</i> service social	Accompagnement administratif patient (dossier carte handicap)	Dossier déposé ; démarches mieux comprises	Sentiment d'écoute et de soutien ; diminution de l'anxiété	Difficultés durables avec langue et numérique ; compréhension limitée	Services sociaux, MDPH
Anaïs Durand, ambassadrice des droits	Salariée entreprise sociale Passerelle, en poste TZNR	Médiation sociale, traduction administrative, bilans de droits, accompagnement suivi	Démarches facilitées, réactivation de droits	Relation de confiance, réassurance, redynamisation du pouvoir d'agir	Risque de dépendance ; limites structurelles (carences institutionnelles, surcharge sociale)	PIMS, centres sociaux, CCAS, associations, écoles

## Remerciements

Cette étude a été rendue possible grâce à la participation d'**Anaïs Durand, ambassadrice des droits**, qui a facilité la mobilisation des personnes enquêtées et apporté son expertise. Rien n'aurait pu être accompli sans les témoignages des **publics**, que nous remercions chaleureusement. Enfin, ce travail a été soutenu par la **Métropole de Lyon**. Un merci particulier à **Madeleine Aufrand, Directrice adjointe responsable du Service Développement Social à la Délégation Solidarités, Habitat et Éducation**, ainsi qu'à **Stéphane Coillard, Chargé de mission** dans la même direction, pour leur supervision et leur accompagnement.



## Notes



## Notes

Directrice de publication : **Natalia Barbarino**  
Référent : **Richard Nordier** - [r.nordier@urbalyon.org](mailto:r.nordier@urbalyon.org)

Ce rapport résulte d'un travail associant les métiers  
et compétences de l'ensemble du personnel de l'Agence d'urbanisme



Agence d'**Urbanisme** de l'aire  
métropolitaine **lyonnaise**

Tour Part-Dieu, 23<sup>e</sup> étage  
129 rue Servient  
69326 Lyon Cedex 3  
Tél. : +33(0)4 81 92 33 00  
[www.urbalyon.org](http://www.urbalyon.org)