RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉFENSEUR DES DROITS

L'ACCÈS AUX DROITS : CONSTRUIRE L'ÉGALITÉ

Actes du colloque organisé par le Défenseur des droits

Lundi 2 décembre

Salle Lamartine – 101 rue de l'Université, Paris

Le Défenseur des droits présente les actes du colloque « Accès aux droits : construire l'égalité », organisé le 2 décembre 2013.

Ce document propose la retranscription des exposés et des débats qu'on eut lieu lors des quatre tables rondes, ainsi que les échanges avec les personnes présentes à cette journée.

L'ACCÈS AUX DROITS : CONSTRUIRE L'ÉGALITÉ

La question de l'accès au(x) droit(s) est au cœur des enjeux d'égalité et de citoyenneté. Conditionnant l'effectivité des droits, elle suppose de s'interroger sur le fonctionnement des dispositifs sociaux, politiques et économiques qui structurent la possibilité pour chacun(e) d'être pleinement citoyen(ne), en jouissant concrètement des droits que la société lui a conféré.

Elle conduit notamment à examiner le rapport des citoyens aux institutions et aux administrations qui garantissent ses droits et gèrent les dispositifs d'accès aux droits et de recours.

Dans une société en crise, de plus en plus judiciarisée, la multiplication des procédures administratives, leur complexité, voire leur instabilité et leur dématérialisation progressive, justifient que soient pleinement pris en compte les risques induits en matière d'accès des citoyens aux droits qui leur sont ouverts.

Chargé par la Constitution de veiller au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, le Défenseur des droits s'est également vu confier une mission de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité, ainsi que de protection des droits de l'enfant et des atteintes à la déontologie de la sécurité.

Dans le cadre de ces missions, le Défenseur des droits a souhaité organiser un colloque sur l'accès aux droits. Cette journée de réflexion réunissant acteurs associatifs, praticiens institutionnels et chercheurs, porte à la fois sur les fondements de l'accès aux droits et les expériences de terrain. En croisant les approches, elle vise à identifier les limites, contraintes et marges d'évolution des dispositifs pour contribuer à formuler des propositions concrètes d'améliorations en vue d'un accès simple et efficace des usagers et citoyens à leurs droits.

Cette approche transversale des facteurs conditionnant l'accès aux droits s'articule autour de quatre grandes problématiques de l'accès aux droits.

1. LE NON-RECOURS AUX DROITS

Le non-recours aux droits, volontaire ou involontaire, est un phénomène qui résulte de nombre de facteurs complexes qu'il convient d'analyser afin de pouvoir y apporter des solutions. Face à la complexité des procédures et du fonctionnement des administrations, les citoyens sont parfois démunis ou découragés. Certains usagers peuvent aller jusqu'à renoncer à faire valoir leurs droits, quand ce n'est pas l'absence d'information qui les maintient éloignés. Au cours de ces échanges il s'agit de proposer une analyse de facteurs aussi divers que la condition des bénéficiaires de droits, la spécificité de leurs difficultés ou encore les modalités d'accès aux droits et d'envisager des moyens concrets pour infléchir le phénomène.

2. ACCÈS AUX DROITS DES PUBLICS VULNÉRABLES

Cet axe traite de la situation de certains groupes vulnérables en matière d'accès aux droits. Il s'agit de s'intéresser aux dispositifs concrets dont le ciblage sur les besoins des populations prises en charge doit viser à répondre au principe d'universalité des droits. Dans ce cadre, on abordera notamment les suites données aux projets issus de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale en matière d'accès aux droits.

3. ACCÈS AUX DROITS ET TERRITOIRES

Ce troisième axe porte sur le déploiement des dispositifs territorialisés susceptibles d'induire de fortes disparités dans l'accès aux droits. Outre les caractéristiques propres aux différents espaces, il s'agit d'interroger la territorialisation des politiques publiques qui, à travers les jeux d'acteurs, les contraintes locales et les interprétations variables du cadre réglementaire peut produire des ruptures d'égalité.

4. ACCÈS AUX DROITS ET ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

Ce dernier axe permet d'analyser l'influence des normes de fonctionnement et des procédures d'accès que les administrations publiques mettent en place pour la mise en œuvre de l'accès aux droits. Les questions soulevées par la simplification du service public seront examinées sous l'angle des évolutions qu'elles impliquent en termes d'organisation, d'émergence de dispositifs et de transformations des pratiques professionnelles. ■

TABLE DES MATIÈRES

L'ACCÈS AUX DROITS : CONSTRUIRE L'ÉGALITÉ 1

PRÉAMBULE 5

Allocution de Dominique BAUDIS 5

Allocution de Christiane TAUBIRA 8

Avant-Propos de Philippe WARIN 13

PREMIÈRE TABLE RONDE 17
LE NON-RECOURS AUX DROITS

Echanges avec la salle 26

DEUXIÈME TABLE RONDE 31
ACCÈS AUX DROITS DES PUBLICS VULNÉRABLES

Echanges avec la salle 43

TROISIÈME TABLE RONDE 47
ACCÈS AUX DROITS ET TERRITOIRES

Echanges avec la salle 57

QUATRIÈME TABLE RONDE 61
ACCÈS AUX DROITS ET ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

Échanges avec la salle 73

CLÔTURE 74

Discours de Dominique BAUDIS

ANNEXES 77

Convention avec le CNIDFF 79

Bibliographie 84

Liens utiles 86

Liste des sigles 86

PRÉAMBULE

ALLOCUTION DE DOMINIQUE BAUDIS, DÉFENSEUR DES DROITS

Mesdames et Messieurs les élus, les représentants du monde associatif, les adjoints, les membres des collèges, Mesdames et Messieurs, chers amis. Permettez-moi de vous dire le plaisir que j'ai à vous accueillir pour ce colloque, sur un sujet qui, par nature, est au cœur des préoccupations et des actions de l'institution que je représente.

Je remercie l'Assemblée nationale, tout particulièrement Monsieur Claude Bartolone, son président, d'avoir bien voulu nous accueillir dans les locaux où nous sommes aujourd'hui. Je vois dans l'hospitalité de l'Assemblée nationale un signe de soutien à notre institution. J'y vois également l'intérêt qu'elle porte à la question de l'accès aux droits, question déterminante pour qui écrit le droit, au Parlement. Une fois les droits reconnus, le long combat pour que les citoyens puissent en bénéficier commence. La capacité à exercer ses droits conditionne leur effectivité. L'accès aux droits constitue donc un enjeu majeur d'égalité et de citoyenneté.

Cet enjeu se situe à plusieurs niveaux : celui des citoyens mais aussi celui de l'ensemble des administrations ou des institutions qui concourent à l'exercice des droits. Sont ainsi concernés, l'État, les collectivités territoriales, les prestataires de services qui, bien souvent, sous couvert de réformes ou de modernisation, risquent de devenir inaccessibles à certains publics ou moins présents dans certains territoires. Nous y consacrerons l'une des tables rondes. Chaque personne, chaque citoyen est aujourd'hui confronté à un environnement juridique à la fois complexe et opaque. Les droits dont chacun d'entre nous disposons proviennent de sources multiples : le droit international, le droit européen, le droit national, le « droit local », le droit jurisprudentiel. Cette multiplicité des sources rend l'accès aux droits plus compliqué, alors que depuis 1999 le Conseil constitutionnel a reconnu l'existence d'un « objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ».

La question de l'accessibilité porte évidemment sur la connaissance et la compréhension du droit, mais relève aussi de considérations pratiques telles que le nombre d'interlocuteurs potentiels, qui peuvent délivrer des informations parfois contradictoires, la disparition de l'accueil humain, situation d'autant plus préjudiciable que certaines catégories des publics ne maîtrisent pas l'usage des nouvelles technologies ou méconnaissent les circuits administratifs.

Dans certains domaines, les difficultés que les citoyens rencontrent viennent s'ajouter à la complexité et à l'instabilité des dispositifs. Combinées les unes aux autres elles provoquent un phénomène inédit, celui du non-recours aux droits, qui s'est pleinement déployé dans le domaine des droits sociaux.

De nombreuses personnes se trouvent en situation de vulnérabilité car il devient de plus en plus difficile d'identifier la règle de droit applicable. Lorsque celle-ci a été identifiée, il devient de plus en plus difficile de comprendre son interprétation. Enfin, une fois cette interprétation

acquise, il n'est pas toujours facile de la faire appliquer. En attestent les auditions que nous venons d'effectuer dans le cadre de la rédaction du rapport demandé par le Premier ministre sur les refus de soins opposés aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), de l'aide médicale de l'Etat (AME) et de l'aide pour l'acquisition d'une assurance complémentaire santé (ACS), rapport qui sera rendu à la fin du mois de mars 2014.

Dans ce contexte, la création du Défenseur des droits apparaît à la fois comme une simplification et une avancée. Notre institution, en réunissant des missions et des domaines qui auparavant avaient été traités par des autorités différentes, propose désormais au citoyen une porte unique d'accès aux droits.

Naturellement, le législateur a encadré les domaines d'intervention du Défenseur des droits. Notre institution remplit ainsi quatre missions : l'amélioration des relations entre les citoyens et les services publics, la défense de l'intérêt supérieur et des droits de l'enfant, la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité, la déontologie de la sécurité.

Nous opérons selon deux modalités : la protection des droits, et la promotion des droits et de l'égalité.

La protection des droits des victimes s'exerce de plusieurs manières. D'une part, en les renseignant sur les règles qui leur sont applicables. D'autre part, en les accompagnant dans leurs démarches vers la reconnaissance de leurs droits, à la faveur d'une instruction approfondie de leur dossier, tout en respectant le principe du contradictoire.

Notre institution n'a pas cependant vocation à agir seulement lorsqu'une discrimination, un dysfonctionnement, une atteinte aux droits de l'enfant ou à la déontologie est intervenu. Le Défenseur des droits s'est également vu confier une mission de promotion des droits, et de l'égalité. Nous inscrivons notre action dans la prévention des infractions, dans le changement des représentations, des pratiques et des textes. Il s'agit de prévenir les dénis de droits à partir des constatations que nous effectuons au travers des réclamations que nous traitons. Il ne s'agit donc plus de se placer sur le terrain de l'effectivité des droits d'un réclamant identifié mais sur celui d'une approche collective, celle de la prévention.

Cette action repose sur l'héritage des quatre institutions qui nous ont précédées. Elle repose également sur la mobilisation sans relâche des équipes du Défenseur des droits : les agents et les bénévoles. Je tiens d'ailleurs à saluer tout particulièrement le réseau de plus de 400 bénévoles, qui contribue quotidiennement à l'accessibilité et à la proximité du Défenseur des droits sur l'ensemble du territoire, dans l'hexagone et en Outre-mer. Leur engagement nous permet d'être présents dans quelques 650 permanences ou points d'accueil, notamment dans les quartiers sensibles, souvent déficitaires en matière de services publics. En effet, une attention particulière est portée aux territoires en difficulté, comme aux établissements pénitentiaires où interviennent plus de 150 de nos délégués.

Chaque département est également pourvu d'un délégué du Défenseur des droits, correspondant de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), ce qui nous permet d'être particulièrement informés des difficultés que rencontrent les personnes handicapées pour faire reconnaître leurs droits, notamment pour accéder aux dispositifs médico-sociaux.

Par leur présence et par leurs actions, nos délégués contribuent à humaniser des relations sociales de plus en plus tendues, difficiles, voire injustes, ainsi que l'indique le dernier rapport annuel d'activité du Défenseur des droits. En facilitant l'accès aux droits, nous contribuons également à lutter contre le non-recours, que celui-ci relève de la méconnaissance des droits ou de la complexité excessive des dispositifs. La première table ronde nous apportera des éclairages sur ce sujet.

Parce qu'ils traitent les demandes recevables et qu'ils réorientent celles qui relèvent de la compétence d'autres dispositifs, nos délégués apparaissent non seulement comme des acteurs de l'accès aux droits mais également comme des observateurs privilégiés des lacunes des dispositifs et autres « mauvaises pratiques » qui sont à l'origine de l'essentiel des réclamations qu'ils traitent. Pour toutes ces raisons, plus de 100 000 personnes, parmi les plus modestes et les plus fragiles, se tournent chaque année vers le Défenseur des droits pour que nous les aidions à faire respecter leurs droits.

Au cours de la matinée nous aurons le plaisir d'accueillir Madame Christiane Taubira, ministre de la Justice, avec qui je signerai prochainement une convention sur l'accès au droit qui consolidera le partenariat avec les Conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) où nos délégués sont présents.

Je voudrais conclure en remerciant toutes celles et tous ceux qui, au sein du Défenseur des droits ou en lien avec lui, nous aident à surmonter les difficultés auxquelles se heurtent tant de nos concitoyens. ■

ALLOCUTION DE CHRISTIANE TAUBIRA, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

Je saisis l'occasion qui m'est donnée afin de saluer Monsieur le Défenseur des droits et ses adjointes. On m'a informé que Madame Marie Derain, Défenseure des enfants, n'était malheureusement pas présente ce matin. Je souhaite cependant la saluer, ainsi que Madame Françoise Mothes, Défenseure des droits adjointe chargée de la déontologie et de la sécurité, Madame Maryvonne Lyazid, Défenseure des droits adjointe chargée de la lutte contre les discriminations, et Monsieur Bernard Dreyfus, Délégué général à la médiation avec les services publics. Je veux également porter une attention particulière à la présence de Monsieur Étienne Pinte, avec lequel je collabore depuis plusieurs années sur la thématique de la justice sociale, de la défense des droits et de la protection des plus vulnérables. Merci Monsieur Pinte pour vos différentes contributions, apportées dans le cadre de votre présidence du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Je remercie également Monsieur François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales chargé du suivi et de l'évaluation de la politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Je salue enfin Monsieur Gérard Gaucher, premier vice-président du tribunal de grande instance de Lyon, ainsi que la présence de nombreux magistrats, universitaires et représentants des institutions et associations, chacun d'entre eux étant, je le sais, extrêmement engagé sur la thématique qui est appelée à être abordée aujourd'hui.

La question de l'accès aux droits est une question essentielle. D'une part, le droit n'est pas un univers familier aux personnes vulnérables. D'autre part, le non-accès aux droits constitue un facteur d'aggravation de la vulnérabilité. Il engendre de la marginalité et représente un coût important ; un coût financier certes, mais plus encore, un coût social et moral. La persistance du non-accès aux droits signifie que la société semble s'accommoder du fait que des personnes ayant des droits n'en ont pas connaissance, et, pourtant, ne sont pas inscrites dans les circuits leur permettant d'y accéder. Par ailleurs, les personnes disposant de droits ne bénéficient pas de la solidarité mise en place à leur intention.

Ce coût financier, social et moral n'est pas acceptable. Il faut que nous parvenions à l'enrayer. Le 18 janvier 2013, à l'occasion de l'audience solennelle de la Cour de cassation de début d'année, le Président de la République a annoncé son engagement pour la proximité de la justice à l'égard des citoyens. La proximité dont il est question ne se limite pas à l'aspect géographique. Il emporte également l'effectivité des droits et l'intelligibilité de l'institution judiciaire. Il faut que l'institution judiciaire devienne plus lisible pour les citoyens. Cela suppose de travailler sur le sens même des missions conduites, à la fois par les magistrats du Parquet, ainsi que par les magistrats du Siège. Nous avons apporté un certain nombre de réponses ou consolidé des réponses qui étaient déjà en cours. Il en va notamment de la proximité géographique. Nous avons ainsi décidé de réévaluer les villes pour lesquelles le rapporteur général avait formulé des observations devant le Conseil d'État. Ces villes qui ont fait l'objet de décisions de suppression de tribunaux sont en effet devenues des déserts judiciaires. Nous avons donc décidé de réévaluer ces situations et d'apporter des mesures, afin de lutter contre ces déserts judiciaires. C'est ainsi qu'un tribunal de grande instance est appelé à voir le jour à Saint-Gaudens, à Saint-Saumur et à Tulle. Vont également être installées des chambres détachées à Dôle, à Guingamp et à Marmande. D'autres demandes d'amendements de la carte judiciaire ont

également été formulées, s'agissant d'autres secteurs du territoire. Elles feront l'objet d'une nouvelle évaluation, fondée sur les mêmes indicateurs objectifs que le rapporteur général avait pris en considération, et qui se révèlent être pertinents pour éclairer la situation d'un territoire.

J'ai par ailleurs ouvert quatre grands chantiers qui doivent être débattus courant janvier à la maison de l'UNESCO. Pendant deux jours, nous allons travailler et réfléchir sur les préconisations de quatre rapports : le premier, qui vient de mettre remis, porte sur l'office du juge au XXIe siècle. Le deuxième a pour objet la modernisation de l'action publique. Les deux autres rapports, qui doivent m'être remis prochainement, concernent le magistrat et les juridictions du XXIe siècle. Les questions relatives aux tribunaux de première instance et aux cours d'appel sont traitées dans ces deux derniers rapports.

La question centrale de ces quatre grands chantiers est celle de la place du citoyen et de son rapport à la justice. Cette question suppose qu'une réflexion soit menée sur les modalités de rapprochement de la justice et du citoyen. Elle suppose également de s'arrêter sur la diversification des réponses qui doivent être apportées à nos concitoyens, s'agissant de demandes de plus en plus diverses, de plus en plus complexes, voire, le cas échéant, contradictoires. Certains contentieux tendent ainsi à se généraliser, car la dissolution du lien social conduit à la systématisation du recours en justice, au détriment des modes alternatifs de résolution des litiges (médiations et conciliations). Il y a donc nécessité de chercher plus en avant, afin d'anticiper le risque d'embolie de l'institution judiciaire, en demeurant guidé par la volonté de répondre à l'ensemble des demandes qui sont adressées par nos concitoyens. Ce travail doit par ailleurs permettre de faciliter l'accès au droit, véritable pendant de l'accès à la justice, pour l'ensemble des citoyens, de façon égale sur l'ensemble du territoire.

En supprimant le timbre fiscal de 35 euros pour la contribution à l'aide juridique, nous avons mis un terme à une entrave à l'accès au juge. Cet obstacle, instauré par la loi de finances rectificative de 2011, pénalisait notamment les revenus modestes, le plafond de ressources étant fixé à 929 euros (montant qui demeure très inférieur au seuil de pauvreté fixé à 964 euros). Après avoir mesuré dans différents territoires l'impact du timbre fiscal quant à l'accès au juge, je suis en mesure de vous affirmer que certaines catégories de publics ont renoncé à ester en justice, faute de moyens suffisants. Ce fut par exemple le cas d'un certain nombre de salariés percevant le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), se trouvant donc au-dessus du seuil de pauvreté et du plafond fixé pour la contribution à l'aide juridique. Ce fut également le cas d'autres publics fragiles, comme les femmes seules avec enfants, réclamant leur pension alimentaire, les familles mal-logées qui souhaitent recourir à la justice contre leur bailleur lorsqu'elles sont dans un logement insalubre ou, encore, la personne qui souhaiterait contester la décision d'une administration de mettre fin à une aide. Il y avait là une réelle entrave à l'accès au juge.

La question de l'accès aux droits doit également être appréhendée dans sa dimension « égalité des territoires ». Monsieur le Défenseur des droits a rappelé la nécessité de structures prégnantes, présentes sur tous les territoires afin de permettre à tout citoyen d'obtenir des informations idoines, et d'être accompagné dans la réalisation de ses demandes d'accès aux droits. C'est le cas de nos maisons de la justice et du droit (MJD), des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD), des points d'accès au droit (PAD) et des contacts de visio-justice. Ces structures sont cependant affectées à de missions différentes. C'est la raison pour laquelle

nous travaillons à une politique nationale d'accès au droit, qui doit être déclinée à l'échelon territorial. Il en existe, par exemple, près de 1200 points d'accès au droit sur l'ensemble du territoire, bien que ce réseau soit appellé encore à être développé. Ainsi, dans les établissements pénitentiaires 37 points d'accès au droit doivent être ouverts prochainement, en complément des 150 déjà existants. En raison du nombre insuffisant des points d'accès au droit dédiés aux jeunes, un certain nombre ont également été ouverts récemment. Ce dispositif doit encore être développé, notamment dans les lycées, collèges, universités et dans les maisons de l'adolescent et de la famille. Je souhaite y créer des ateliers scolaires et organiser des séances de cinéma accompagnées de débats et de rencontres sur la prévention des conduites à risques. Des points d'accès au droit doivent également voir le jour, avec des consultations juridiques dans les missions locales, les centres sociaux, et, en lien avec les équipes de prévention, dans les antennes de la protection judiciaire de la jeunesse. Je souhaite enfin le développement des CDAD, en partenariat avec les départements.

La situation des maisons de la justice et du droit, dans lesquelles interviennent activement les délégués du Défenseur des droits, reste particulière, à la suite de l'évolution « chaotique » du dispositif ces vingt dernières années. Pour mémoire, la création des MJD remonte à 1990, même si leur consécration en tant que « sites judiciaires » relève de la loi de décembre 1998, puis du décret d'octobre 2001, portant modification du code de l'organisation judiciaire. Affirmer que les maisons de la justice et du droit sont des sites judiciaires ayant vocation à travailler sur la prévention de la délinquance, sur l'aide aux victimes et sur l'accès au droit, c'est également affirmer très clairement qu'elles doivent remplir les conditions inhérentes aux sites judiciaires. On doit ainsi notamment y trouver des greffiers de l'ordre judiciaire. À partir de 2003, le nombre de créations des MJD s'est fortement infléchi. Ainsi aucune n'a été créée entre 2007 et 2009. C'est malheureusement à la faveur de la carte judiciaire de 2008, que des MJD ont recommencé à être créées. Dans les faits, leur création est venue suppléer celle des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance. Les territoires ruraux et les localités excentrées ont été les plus fortement pénalisés, en perdant leur tribunal de grande instance ou leur tribunal d'instance et en recevant à la place une maison de la justice et du droit.

Depuis la carte judiciaire de 2008 et son application en 2009, les nouvelles maisons de la justice et du droit se sont trouvées « factuellement » gérées par les collectivités territoriales, alors qu'il s'agit juridiquement de sites judiciaires. Si j'en conviens, les partenariats sont nécessaires, reste que le service public de la justice ne saurait être délégué aux collectivités territoriales, en les chargeant notamment d'assumer les besoins en personnels des maisons de la justice et du droit. Les greffiers doivent impérativement y être présents car ils sont garants de la confidentialité et de la technicité des procédures. C'est la raison pour laquelle, dès 2013, puis en 2014, nous créerons des postes de greffiers dédiés aux MJD.

Nous veillerons par ailleurs à ce que leur localisation géographique fasse sens. J'ai ainsi signé une convention triennale avec le ministère de la Ville, qui permettra d'associer nos efforts afin de faciliter le fonctionnement de ces MJD. Nous travaillons également à leur localisation, en étroite collaboration avec d'autres ministères. Je citerai notamment le ministère de l'Intérieur pour les zones de sécurité prioritaires, ainsi que le ministère de la Ville pour les zones urbaines sensibles, pour les contrats urbains de cohésion sociale ainsi que pour les zones de rénovation urbaine. Nous essayons de constituer un maillage cohérent, intelligent et efficace pour que les

lieux d'accès au droit soient localisés au cœur de la population, là où les habitants ont besoin d'un accès facilité aux droits.

Il existe aujourd'hui 137 MJD réparties sur l'ensemble du territoire. Très souvent, elles sont désertées par les associations qui considèrent qu'elles ne remplissent pas leur rôle. Je relève la présence des délégués du Défenseur des droits dans 98 d'entre elles, qui au cours de l'année 2013 ont assuré 18 000 interventions, ce qui est considérable. Les trois quarts de ces interventions concernent les relations avec les administrations mais, 14 % d'entre elles sont liées à la lutte contre les discriminations. Monsieur le Défenseur des droits, je tiens à vous remercier de la présence de vos délégués. Celle-ci contribue à « l'animation » de nos MJD. Il s'agit là d'une raison supplémentaire, qui milite en faveur de leur localisation près de ceux qui en ont le plus besoin.

Récemment, Monsieur le Défenseur des droits nous a présenté un rapport contenant une vingtaine de préconisations au sujet du fonctionnement des établissements pénitentiaires, 150 de vos délégués y assurant des permanences régulières. Certaines de ces préconisations ont déjà été mises en œuvre, s'agissant notamment des bornes de requête. Quatre-vingt bornes ont ainsi été récemment installées, afin de permettre aux détenus de déposer une requête, de disposer d'un reçu et d'avoir l'assurance du suivi de celle-ci. Vous indiquez par ailleurs dans votre rapport, que les détenus vous sollicitent proportionnellement beaucoup plus que la population « générale », le ratio étant de 1 à 50 pour 4 000 demandes annuelles provenant de détenus. Ce travail considérable tend à souligner que la détention constitue une privation de la liberté, et non une privation des droits civiques. Personne n'est en effet fondé à priver un détenu, quel qu'il soit, d'autres droits que la liberté. Vous apportez également votre contribution au travail qu'effectuent les parlementaires qui, depuis la loi de 2000, sont autorisés à se présenter de façon inopinée pour visiter les établissements pénitentiaires, au contrôle effectué par les juridictions administratives et judiciaires, par les associations, telles que l'Observatoire international des prisons (OIP), par les institutions européennes, par toutes celles et tous ceux qui ont compris que la prison est une institution républicaine qui doit fonctionner selon les règles de l'État de droit.

La privation de liberté prononcée par nos juridictions ne doit s'accompagner d'aucune peine supplémentaire, décidée arbitrairement par quiconque. Ceci suppose évidemment que l'Etat assume ses responsabilités et œuvre à créer les conditions pour que la privation de liberté soit la seule sanction. L'Etat doit également contribuer à la préparation à la sortie et, par conséquent, à la réinsertion par le biais de la formation et le rapprochement à l'activité professionnelle, mais aussi par des activités diverses et par l'accès aux services communs. Dans cet objectif, et compte tenu du travail interministériel que nous avons engagé depuis un an demi, plusieurs actions ont été entreprises. En matière de santé, des permanences ont été mises en place, notamment en addictologie. Deux groupes de travail conduisent par ailleurs une réflexion sur la suspension de peine pour raison médicale, ainsi que sur la prévention des risques. Des programmes de formation sont menés en partenariat avec le ministère de l'Emploi de la Formation. Des référents justice sont présents dans les antennes de Pôle emploi et dans les établissements hospitaliers. Vous l'aurez compris, j'attache une attention particulière à ce que les détenus soient préparés à leur « retour » dans la société, qu'ils soient accompagnés dans le parcours progressif de retour à la liberté. Ce dernier aspect est extrêmement important,

si l'on considère que le temps de détention aura souvent été un temps de désocialisation, de rupture des relations familiales et sociales. Nous avons donc l'obligation de faire en sorte que pendant ce temps, ils puissent accéder aux dispositifs de droit commun.

Le travail de collaboration portant sur l'accès au droit est appelé à s'intensifier entre nos deux institutions, puisque nous travaillons à l'élaboration d'une convention qui permettra de stabiliser la présence et l'intervention de vos délégués dans tous nos établissements et dans tous nos points d'accès au droit : MJD, CDAD et PAD. Ils y viendront très librement. Leurs interventions y sont d'ores et déjà fortement appréciées. Le citoyen qui se trouve confronté, même accidentellement, à une vulnérabilité quelconque dans son parcours de vie doit savoir que l'État met à sa disposition l'information, le savoir et la connaissance afin qu'il puisse faire valoir ses droits.

Monsieur le Défenseur des droits, je vous remercie pour tous les efforts déjà accomplis.

Merci à tous pour les réflexions que vous conduirez tout au long de la journée et pour les retombées qu'elles auront. Je vais m'emparer de vos conclusions, les exploiter et les diffuser à qui de droit, tant au sein de nos services qu'auprès de nos établissements, de façon à ce que l'accès aux droits s'en trouve amélioré. ■

AVANT-PROPOS

PHILIPPE WARIN, DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS, RESPONSABLE SCIENTIFIQUE DE L'OBSERVATOIRE DES NON-RECOURS AUX DROITS ET AUX SERVICES (ODENORE)

Monsieur le Défenseur des droits, Mesdames et Messieurs, bonjour. Avant de présenter les trois intervenants de la table ronde sur le non-recours aux droits sociaux et de lancer celle-ci, je vais essayer de répondre à la demande des organisateurs du colloque que je remercie. Ils m'ont demandé de présenter la question du non-recours mais également de la mettre en relation avec les thèmes des trois autres tables rondes.

Le 21 janvier 2013, le Gouvernement présentait le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan prend très fortement en compte la question du non-recours et axe bon nombre de ses actions sur la réduction ou la prévention de ce phénomène. Les taux de non-recours sont élevés, quels que soient les dispositifs pris en considération[1].

Dans tous ses travaux, l'Observatoire des non-recours aux droits et services, l'ODENORE, que j'ai cofondé en 2003, remarque que les taux de non-recours sont au moins de 10 %. Ils sont parfois de l'ordre de 60 ou 80 % lorsqu'il s'agit par exemple d'aides extra-légales. Les travaux étrangers démontrent que la situation est identique. Une étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2004 indique un taux moyen de non-recours par pays oscillant entre 20 et 40 %[2].

Ces constats conduisent effectivement à s'interroger sur le phénomène du non-recours dans des termes généraux ou macro-sociaux. Aujourd'hui, en France, 8 600 000 personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'Institut des statistiques et des études économiques (INSEE) a remarqué qu'entre 2008 et 2011, 900 000 personnes étaient passées sous ce seuil. Sachant par ailleurs que les prestations sociales représentent aujourd'hui un tiers du revenu brut disponible des ménages, on peut effectivement penser que le non-recours aux prestations sociales est l'une des causes de la progression de la pauvreté.

Pour un certain nombre d'acteurs, le non-recours est une aubaine dans la mesure où celui-ci peut générer des économies budgétaires. Ce sont autant de dépenses en moins. Mais faut-il s'en réjouir dans la mesure où le non-recours a des conséquences pour la population, mais aussi pour les organisations ? Le non-recours a des coûts sociaux directs et indirects élevés. En même temps, on peut considérer que laisser un grand nombre d'entre nous en situation de non-recours produit dans certains cas une destruction de richesses pour la collectivité, en particulier lorsqu'il s'agit de services à la personne. Lorsque l'on ne recourt pas à ces services, ce sont des emplois, des cotisations et de la consommation en moins. Il faut donc aussi considérer le non-recours au travers de la question économique des richesses qui ne sont pas produites.

Si l'on revient un instant au plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, nous pouvons remarquer que la lutte contre le non-recours est adossée au principe

1 ODENORE, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2013

2 HERNANZ V., MALHERBET F., PELLIZZARI M., *Take-up of welfare benefits in OECD countries : A review of the evidence,* OECD, 2004 ; HAMEL M.-P., WARINP., *Access to social rights : criteria for evaluating public sector reforms,* ODENORE, Working paper 7, April 2011 (http://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp7.pdf)

essentiel du juste droit. Chaque citoyen doit avoir accès pleinement et sans retard à l'intégralité de ses droits, tous les droits, auxquels il est éligible. Cela signifie que l'action sur le non-recours est l'un des deux piliers d'une politique générale sur l'accès aux droits, l'autre pilier étant la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Agir pour l'accès aux droits, c'est éviter des dépenses injustifiées, mais c'est également agir contre les non-dépenses injustes qui pénalisent des populations. C'est d'ailleurs ce que le vice-président du Conseil d'État indiquait, il y a quelques années, en ouverture d'un colloque sur la fraude sociale, en affirmant que l'action pour l'accès aux droits est l'une des composantes de l'intérêt général[3].

Cela étant dit, j'aimerais pouvoir mettre en relation sur certains plans le non-recours aux droits sociaux et les autres thèmes qui seront abordés lors des trois tables rondes suivantes. Concernant la table ronde sur l'accès aux droits des publics vulnérables, à l'évidence, les difficultés liées au non-recours portent beaucoup sur les populations vulnérables. Il y a un peu un effet mécanique, car le non-recours porte largement sur des prestations qui sont ciblées, notamment les minima sociaux. Travailler sur l'accès aux droits des populations vulnérables est donc une priorité. Cependant, comment aborder la question de l'accès aux droits des populations vulnérables sans considérer en même temps que le non-recours concerne toutes les populations ? On peut prendre l'exemple du non-recours aux services de police ou de justice par les femmes de catégorie sociale élevée subissant des violences conjugales. Nous sommes là aussi dans une forme de non-recours qui concerne des populations autres que les populations vulnérables d'un point de vue socio-économique.

Une dernière remarque sur le non-recours aux droits des populations vulnérables doit être faite : dans quel cadre général doit-on poser cette question afin de ne pas faire de la question de l'accès aux droits une question particulière ? Ne faut-il pas inscrire la réflexion et l'action concernant l'accès aux droits des populations vulnérables dans une approche générale qui est celle de l'accès aux droits de tous et retrouver pleinement les termes de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions ? Il me semble que les acteurs que nous rencontrons à l'ODENORE vont également dans le sens d'une approche générale de l'accès aux droits, notamment lorsqu'ils discutent du ciblage des dispositifs et appellent à un retour vers l'universalité des droits.

Une autre table ronde abordera la question de l'accès aux droits et des territoires ; question majeure dans la mesure où les politiques sociales se construisent à différentes échelles. Les ruptures d'égalité peuvent être liées à la territorialisation des politiques publiques mais le retour de nos observations sur le terrain et auprès des différents acteurs montre que les ruptures d'égalité proviennent aussi de ruptures dans les responsabilités des différentes institutions. Lorsque des personnes n'accèdent pas entièrement à des droits délivrés par certaines institutions, elles vont, pour une bonne part, se reporter vers d'autres. Nous assistons à des transferts de charges. La question de la rupture d'égalité dans l'accès aux droits induite par la territorialisation des politiques publiques doit ainsi être examinée au regard des ruptures dans les responsabilités. On peut alors s'interroger sur les modes de régulation, sinon de gouvernance, qui permettraient de s'assurer que chaque institution, à différentes échelles, joue pleinement son rôle.

3 CONSEIL D'ETAT, *Actes des Entretiens « Fraudes et protection sociale »,* Droit social, n°5, mai 2011

D'autres passerelles peuvent être tendues en direction de la quatrième table ronde sur l'accès aux droits et l'organisation des services publics. À l'évidence, et Monsieur Baudis l'a rappelé, nous sommes dans des formes d'organisation du service public fortement contraintes : raisons budgétaires, complexité des dispositifs à mettre en œuvre entre différents partenaires. On voit bien au travers des études sur le non-recours combien celui-ci est lié au fonctionnement en silos et, en même temps, à des fonctionnements en partenariat, à des découpages administratifs et territoriaux très nombreux qui rendent les dispositifs opaques, aussi bien pour les publics que pour les agents. Il y a d'ailleurs un besoin urgent de rendre compte des coûts de production que cette complexité engendre, mais aussi des économies que l'action sur le non-recours peut produire. Enfin, je m'interroge sur la possibilité, au travers de la question de l'accès aux droits, de porter l'ensemble des enjeux concernant l'organisation des services publics. Cela fait des dizaines d'années que des réformes sont tentées pour la simplifier. Il semble que, pour que cette politique d'accès aux droits soit pleinement efficace, il faille lui assigner des objectifs de façon volontaire et soutenue mais raisonnable. Ceci permettrait d'éviter que la politique d'accès aux droits n'accouche que de peu d'effets en ce qui concerne l'organisation des services publics. ■



Philippe WARIN

Directeur de recherche au CNRS et enseignant à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

Philippe Warin développe un programme de recherche sur la réception des politiques publiques par leurs publics. Ses travaux l'ont conduit en 2003 à créer l'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) au sein du laboratoire « Politiques publiques, Action politique, Territoires » à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Cet observatoire a contribué à l'émergence de la question du non-recours et à sa prise en compte actuelle.
Son activité s'inscrit dans des collaborations étroites, en France et à l'étranger, avec des acteurs politiques et des centres de recherche.



Caroline DESPRÈS

Médecin, chercheure contractuelle au Centre de recherche médecine, science, santé, société.

Caroline Desprès est médecin de santé publique et anthropologue. Elle a réalisé divers travaux de recherche sur les questions d'accès aux soins et à la protection sociale, notamment pour les bénéficiaires de la CMU ou de l'Aide complémentaire santé en France. Elle a participé à un programme de recherche de la DREES sur le renoncement aux soins, en collaboration avec l'IRDES.



Jean-Louis HAURIE

Directeur Général de la Caisse d'Allocations Familiales de Paris.

Jean-Louis Haurie a été notamment Directeur des CAF de l'Ariège et de la Gironde et Directeur évaluateur à la Caisse Nationale des Allocations Familiales.
Une nouvelle convention d'objectifs et de gestion a été conclue entre l'Etat et la CNAF le 19 juillet 2013 pour cinq ans (2013-2017). La réduction des inégalités, le renforcement de l'accès aux droits, la simplification des démarches et l'amélioration du traitement des droits, figurent parmi les objectifs.



Diane ROMAN

Professeure de droit public à l'Université François Rabelais de Tours et membre de l'Institut universitaire de France.

Diane Roman conduit ses travaux de recherches au sein du CREDOF, Université Paris Ouest Nanterre la Défense, et travaille sur les droits fondamentaux, qu'elle aborde sous l'angle principalement du droit social et du droit de la santé. Elle traite aussi des thèmes de l'insertion sociale et de la solidarité, des transformations du traitement du chômage ou des minima sociaux, ou encore des droits des personnes âgées et des sans domicile-fixe. Elle a publié en 2013, avec S. Hennette-Vauchez, Droits de l'Homme et libertés fondamentales, Dalloz.

PREMIÈRE TABLE RONDE

LE NON-RECOURS AUX DROITS

ANIMÉE PAR PHILIPPE WARIN, AVEC LES INTERVENTIONS DE CAROLINE DESPRÈS, JEAN-LOUIS HAURIE ET DIANE ROMAN

Philippe Warin : Je vais présenter les trois intervenants de cette première séance et lancer aussitôt la discussion avec eux.

Diane Roman, vous êtes professeure de droit public, membre de l'Institut universitaire de France. Vous êtes spécialiste des droits sociaux et des droits de la santé. Vous avez mené et coordonné de nombreuses recherches en France, mais aussi sur le plan international.

Caroline Desprès, vous êtes médecin, anthropologue, chercheure. Vous avez beaucoup travaillé sur la question des renoncements aux soins et vos travaux ont permis de remarquer, au-delà des formes de non-recours liés à différents obstacles, en particulier liés aux dispositifs eux-mêmes, qu'une forme de renoncement renvoie aussi au choix des individus. Ce sont des renoncements par refus, dès lors que les offres proposées ne paraissent pas acceptables par les populations.

Jean-Louis Haurie, vous êtes directeur de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) de Paris. Vous êtes en première ligne s'agissant de la mise en œuvre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion qui a très fortement inscrit la question de l'accès aux droits de la recherche des droits potentiels et du non-recours dans ses objectifs d'accès.

Vos différents points de vue et expériences nous permettent de tenir compte à la fois des droits, des organisations prestataires, mais aussi des publics. Nous allons essayer de débattre en abordant successivement trois thèmes. D'abord, celui de l'application des règles et des procédures qui conditionnent l'ouverture et le suivi des droits, la question de l'effectivité de ces droits sociaux. Ensuite, celui de la mobilisation des agents dans les organisations. Enfin, nous aborderons l'adhésion du public à l'offre qui lui est proposée.

Je me propose de lancer quelques questions concernant le premier thème, s'agissant de l'effectivité des droits et l'application des règles et des procédures. Je vous laisserai bien sûr le soin de faire part de vos avis et d'engager la discussion.

Il est vrai que nous sommes devant un maquis de règles et de procédures de plus en plus complexe, un millefeuille qui n'arrête pas de croître, et qui est difficile à comprendre pour les publics comme pour les agents. Nous avons travaillé, pour le Défenseur des droits, sur les remontées d'information des délégués territoriaux. Le constat est effectivement préoccupant. On peut remarquer la persistance des administrations dans l'erreur et une capacité à ne pas entendre les situations des administrés ou des usagers, à ne pas examiner leurs requêtes. Face à ces problèmes qui attentent à l'effectivité des droits, sommes-nous assez armés en termes

de recours administratif ou de médiation ? Ne faut-il pas aujourd'hui penser les choses en termes de contrôles, voire de sanctions, de façon à ce que les droits deviennent pleinement effectifs sans laisser traîner des situations qui pénalisent très fortement les populations, et en particulier les populations vulnérables ?

Lorsque l'on rencontre des acteurs qui mettent en œuvre des actions sur le terrain pour lutter ou prévenir le non-recours, un certain nombre d'entre eux déclare avoir besoin de simplifier l'application des règles. Il ne s'agit pas de transgresser les règles mais de faire en sorte qu'elles soient appliquées au mieux et au plus vite pour les populations. Il s'agit de gérer autrement les délais, de pouvoir faciliter l'ouverture ou le renouvellement des droits, lorsque l'éligibilité des personnes est garantie, sans attendre l'intégralité des pièces. C'est également ne pas attendre que des personnes qui rencontrent des difficultés pour constituer un dossier administratif puissent apporter l'ensemble des pièces mais s'adresser directement à d'autres acteurs, afin de collecter ces éléments.

Une autre question porte sur cette solution qui se dessine sur le terrain, qui ne consiste pas à passer outre les règles, mais à faire tout ce qu'il est possible pour que leur application soit la plus immédiate, même sans nécessairement systématiser l'ensemble des procédures.

Voilà deux questions que je vous soumets. Je propose à Diane Roman de donner son point de vue et d'engager ainsi la discussion. Vous disposerez ensemble d'une quinzaine de minutes pour chacun des trois thèmes.

Diane Roman : Merci beaucoup pour cette introduction et cette mise en perspective. En vous écoutant, je remarquais que vous n'aviez pas employé à l'oral l'expression que vous proposiez dans votre présentation écrite, dans laquelle vous parliez de « transgression accompagnée ». Vous vous demandiez si la « transgression accompagnée des règles » n'était pas un moyen de répondre à ces difficultés extrêmement marquées d'accès aux droits. Le terme de « transgression accompagnée » m'avait fait réagir. En tant que juriste, il s'agit d'un terme qui est difficilement acceptable, à la fois pour les services publics en charge de l'application des règles et pour les juges en charge de la vérification du respect de ces procédures. En même temps, on remarque bien à travers un certain nombre de constats faits par le Défenseur des droits ou par les chercheurs, que l'application systématique de la règle de droit aboutit à créer des situations inacceptables, parce qu'elles heurtent le sentiment d'équité. Et l'on a tous en tête cette vieille maxime latine : « Summum jus, summa injuria », trop de règles créent l'injustice.

Il faut bien partir d'un constat en forme de paradoxe. Jamais il n'y a eu autant de lois de simplification du droit que ces dernières années. Plus les lois de simplification du droit s'accumulent, plus le droit semble difficilement accessible et complexe. C'est une situation préoccupante. Face à cette situation de fait, il me semble qu'il ne convient pas de transgresser la règle, fût-elle complexe et insatisfaisante. Il convient plutôt de réfléchir à la façon de la modifier substantiellement. Dès lors, plusieurs pistes devraient être retenues pour que le non-recours diminue. Il faudrait très certainement simplifier véritablement le droit et garantir le paiement à bon droit des prestations dans cette perspective d'accès aux droits et de lutte contre la fraude. Cela est tout à fait possible, même si cela paraît être une antienne récurrente. Pensez par exemple à la réforme, entrée en vigueur il y a quelques jours, relative à l'accès aux tarifs sociaux de l'énergie. On avait un dispositif qui n'était pas utilisé, car beaucoup trop complexe. Le décret, entré en vigueur récemment, devrait permettre de pallier les difficultés existantes. Cette perspective

de simplification, pourvu que l'on s'y attelle véritablement, ne doit donc pas être sous-estimée.

L'autre piste qu'il conviendrait de développer, c'est d'inventer de nouvelles règles procédurales permettant une sanction plus effective en cas de non-respect du droit applicable. Je prendrais un exemple qui montre que les choses n'ont pas été faites suffisamment : la question de l'accès aux soins. On sait que le taux de non-recours aux soins est extrêmement important. On sait notamment qu'il frappe particulièrement les personnes bénéficiant de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou de l'aide médicale d'État (AME). Devant ce constat qui a été parfaitement documenté, le législateur a modifié en 2009 le Code de la santé publique afin de rappeler aux professionnels de santé leur obligation d'accueillir les patients sans discrimination et pour mettre en place des mécanismes de sanctions. La réforme de 2009 prévoit des hypothèses de recours. Or, on constate que ces procédures permettant d'aboutir à des sanctions civiles ou pénales ne fonctionnent pas. Ainsi faudrait-il réfléchir à d'autres systèmes permettant de garantir cet accès aux soins ? Plusieurs propositions de lois en cours d'examen au Parlement permettent ainsi de renforcer les modes de preuves, de rendre légal la pratique du testing et de renforcer l'accompagnement judiciaire des victimes de discriminations dans l'accès aux soins. Certaines pistes doivent être suivies, non pas pour reconnaître et autoriser dans certains cas une transgression, fût-elle « accompagnée » de la règle de droit, mais pour mettre en place des systèmes juridiques plus efficaces.

Philippe Warin : Merci Diane. Jean-Louis Haurie, je vous propose d'enchaîner.

Jean-Louis Haurie : Le seul point de désaccord qui m'oppose à Monsieur Baudis dans son propos introductif, porte sur le caractère prétendument inédit du non-recours. En préparant mon intervention, je reprenais l'histoire des Caisses d'Allocations Familiales et retrouvais un travail très important effectué en 1981 sur les bénéficiaires potentiels des aides au logement. Cette étude constatait que près de 180 000 bénéficiaires potentiels de ces aides étaient des personnes pour lesquelles il convenait de mener des actions visant à les inciter à bénéficier de leurs droits.

La question du droit aux prestations familiales est consubstantielle à celle de la complexification du droit et de son accès. Des années cinquante à soixante-dix, l'accès aux droits était très simple. Nul n'est censé ignorer la loi. La loi est la même pour tous. L'accessibilité était alors relativement simple. La question évolue très fortement à partir du milieu des années soixante-dix, notamment lorsque les mécanismes du ciblage des droits se généralisent. Je crois qu'il faut d'abord s'interroger sur ce mécanisme du ciblage des droits qui a abouti à une complexification croissante des conditions d'accès aux droits, mais aussi et surtout du nombre des prestations, de leur interaction et de la diversification des modalités de l'accès aux droits. Le ciblage des prestations, c'est d'abord un ciblage sur des populations : populations isolées, chômeurs, inactifs. C'est aussi un ciblage sur des situations : situation de handicap, situation d'isolement. C'est un ciblage sur des objets : le logement. C'est un ciblage sur des ressources : augmentation du nombre de prestations sous condition de ressources. C'est un ciblage sur des événements : une rupture, la rentrée scolaire, etc. Une autre façon de cibler les prestations consiste à développer les mécanismes de tiers payant : tiers payant en matière d'aide au logement par exemple. Ces mécanismes de ciblage traduisent la raréfaction des ressources publiques à consacrer à ces prestations, les difficultés spécifiques à certaines situations, mais aussi, parfois, la suspicion vis-à-vis de telle ou telle population ou de telle ou telle situation, notamment lorsque ces prestations sont des prestations subsidiaires à d'autres droits.

Par ailleurs, les prestations mises en œuvre sont des prestations qui sont de plus en plus complexes et font intervenir de multiples intervenants. La création de l'aide personnalisée au logement (APL) en tiers payant fait ainsi intervenir au moins trois intervenants : les bailleurs, la CAF, l'Etat. L'allocation adulte handicapé fait intervenir la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), la CAF, les médecins, etc. Le revenu minimum d'insertion (RMI), puis le revenu de solidarité active (RSA) font intervenir également de multiples institutions. Avec de très bonnes intentions, comme celle de débusquer la pauvreté partout où elle peut se trouver, on a abouti à une segmentation des parcours des bénéficiaires et à de potentiels conflits entre les intervenants.

À ces éléments, il faut rajouter la massification de la question sociale et de son impact sur un organisme comme le nôtre qui est amené à gérer des droits et à tenter de les rendre accessibles, avec l'augmentation du nombre d'allocataires liés à ces spécificités. L'élargissement des publics qui en résulte a pour conséquence l'augmentation de la fréquentation des guichets d'accueil, la multiplication des modes de contact, la dématérialisation de l'action, etc.

Et je ne voudrais pas passer sous silence la bascule d'un système, qui pour l'essentiel était déclaratif et sur lequel nous intervenions a posteriori pour vérifier les déclarations de nos allocataires. Avec le développement de la lutte contre la fraude, on bascule de plus en plus vers une vérification a priori de la qualité des bénéficiaires, en faisant notamment en sorte que toute une série de données, dont les données d'état civil et de ressources, puissent être certifiées.

Si une institution n'avait qu'à appliquer sa législation (fût-elle complexe : les CAF appliquent ainsi plus de 25 000 règles de droit), les choses seraient relativement simples. Mais il faut aussi tenir compte de l'interaction des législations entre elles.

Je ne donnerai qu'un exemple : celui de l'impact de l'évolution de la législation relative aux étrangers sur l'accès aux droits. Le principe est le suivant : seul un étranger en situation régulière peut bénéficier des droits sociaux. Mais, l'évolution des pratiques du droit fait que les titres de séjour ont une volatilité beaucoup plus importante que celle que l'on connaissait il y a quelques années. Le droit aux prestations est par conséquent modifié très fréquemment.

Je voudrais enfin attirer votre attention sur la volatilité du droit. Si les droits étaient durables, l'accès aux droits pourrait être relativement simple. Mais le droit est lui-même de plus en plus volatile, qu'il s'agisse du droit *sticto sensu* ou des conditions d'accès aux droits. On constate par exemple que les droits aux prestations familiales qui, pour l'essentiel, étaient attribués pour une année, sont aujourd'hui revus chaque fois que la situation de l'individu ou de la famille se modifie. Cela a pour conséquence une extrême tension sur ces droits. Les droits portent par ailleurs de plus en plus sur des périodes courtes. Nous sommes passés de l'annualisation des droits à la trimestrialisation pour l'Allocation de parent isolé (API) et le RMI, puis pour le RSA. On parle maintenant de mensualisation des droits pour les bénéficiaires du RSA. C'est dans ce système éminemment complexe que l'allocataire potentiel, mais aussi l'institution chargée de mettre en œuvre les droits, se débattent. C'est ce premier éclairage que je souhaitais donner en introduction.

Philippe Warin : Merci Monsieur Haurie. Quelles sont les conséquences en termes de coût de production de l'ensemble des facteurs d'évolution que vous venez d'évoquer (les effets du ciblage, la complexité croissante et la massification des demandes) ?

Jean-Louis Haurie : Je ne pourrais pas vous donner de chiffre précis sur l'évolution du coût de production liée à cette complexification. En revanche, j'indiquerai qu'une bonne partie du travail effectué consiste à intégrer cette complexification. Tous les dispositifs visant à informatiser et à améliorer nos systèmes et les gains de productivité qui en résultent sont constamment grignotés. Tous nos efforts de productivité sont immédiatement réduits à néant par la complexification du droit. L'amélioration de nos coûts de production liée à l'informatisation aboutit à un effet inverse, qui est celui de renforcer la complexification des droits.

Philippe Warin : Caroline Desprès, je vous cède la parole.

Caroline Desprès : Mon propos sera un tout petit peu décalé, puisque je vais parler de l'accès aux soins. Dans ces conduites se mêlent les questions relatives à la protection sociale contre la maladie (accès aux droits) et les raisons que les individus auraient de vouloir ou non se soigner. Les conduites relatives aux soins sont multifactorielles, ce qui introduit davantage de complexité pour les analyser.

Mes travaux portent sur la question du renoncement aux soins, ce qui place l'individu au cœur des questionnements, alors que la question du non-recours relève davantage d'un regard normatif. La question du renoncement aux soins est aussi plus subjective mais elle permet d'aborder la question du non-recours aux droits. Mes analyses autour du renoncement aux soins s'articulent autour de trois axes. Le premier axe porte sur l'organisation du système de protection sociale et du système de santé, ce qui permet d'en déceler les failles et les insuffisances. Le second axe porte sur l'individu dont les conduites sont traversées par son histoire personnelle mais qui sont également déterminées par son appartenance sociale et culturelle. Le troisième axe porte sur la question du rapport de l'individu aux institutions, et plus généralement à la société.

Pour répondre aux questions et en particulier à celles portant sur les règles et les procédures, je voudrais développer mon propos sur les règles juridiques relatives aux refus de soins. Nous sommes confrontés à des refus de soins à l'égard des bénéficiaires de la CMU et de l'aide médicale d'État. Mes travaux portent majoritairement sur les bénéficiaires de la CMU. Afin de lutter contre le refus de soins, je pense qu'il faut, en plus des travaux qui sont actuellement menés sur le plan juridique, travailler à la source. Pourquoi des professionnels de santé refusent-ils à certains le droit de recourir aux soins à travers la CMU, et en particulier la CMU complémentaire ? Il est extrêmement important d'aller au cœur de ces questions afin de lutter efficacement et de ne pas se contenter de sanctions qui pourraient avoir des effets paradoxaux sur la relation entre praticiens et patients précaires. Peut être ce point pourra-t'il être complété à l'occasion des questions réponses.

S'agissant de l'accès aux droits et des conditions d'accès à la CMU et à l'aide complémentaire santé, je prendrai un exemple. Il y a quelques jours, j'étais dans une permanence d'accès aux soins. C'est un lieu où l'on essaie d'aider des personnes qui n'ont pas de droits ouverts et qui ont besoin de se faire soigner. J'ai rencontré un homme qui expliquait qu'il était bénéficiaire de la CMU complémentaire à un moment donné. Il avait décidé de ne pas renouveler cette prestation, son état de santé s'étant amélioré. Il disait par ailleurs qu'il avait pensé que d'autres avaient certainement davantage besoin de cette aide. Au bout de quelques mois, on a diagnostiqué chez ce monsieur un cancer du poumon. Il a refait une demande de CMU complémentaire.

L'ouverture des droits a mis six mois à se mettre en place. Entre-temps, il a fallu qu'il soit opéré et qu'il subisse une chimiothérapie. La permanence d'accès aux soins l'a accompagné dans cette démarche mais ce monsieur n'aurait jamais dû en arriver à une telle situation.

C'est un exemple qui mériterait d'être analysé plus avant mais je voudrais souligner les propos de ce monsieur. Il pensait que d'autres personnes avaient sans doute plus besoin que lui de cette prestation. C'est quelque chose que j'entends souvent. Le discours sur la fraude amène les personnes les plus précaires, dans un souci de dignité, de protection de son image, à recourir à cette aide uniquement lorsqu'elles en ont vraiment besoin. Or, on sait bien l'importance des soins de prévention. Par ailleurs, ces besoins peuvent survenir dans l'immédiateté. Il est donc important que ces droits soient ouverts en permanence et que cette continuité soit possible. Plus globalement, mes travaux auprès des bénéficiaires de la CMU-C montrent les effets de ruptures de droits, en termes de renoncements aux soins pour des raisons financières. La complexité d'accès à l'aide complémentaire santé fait aussi l'objet de non-recours importants à ce dispositif. Enfin, quand il existe des dispositifs d'accompagnement tels que les Permanences d'accès aux soins de santé (PASS), ils apparaissent méconnus par les usagers voire par les personnels hospitaliers.

Le troisième point que je voulais relever, concerne l'impact dans le champ de la médecine des normes et des recommandations élaborées pour orienter le travail des praticiens, en particulier celui des médecins. Ces normes sont des recommandations de bonnes pratiques que le praticien apprend, au fur et à mesure de son expérience, à ajuster en fonction des situations individuelles. Or, de plus en plus d'injonctions de la Sécurité sociale enjoignent de suivre ces recommandations à la lettre. Ces recommandations deviennent même parfois un outil d'évaluation des praticiens. Je pense qu'il est extrêmement important de revenir à l'ajustement de ces recommandations en fonction des individus et des situations, notamment lorsqu'il s'agit de populations vulnérables et fragiles.

Philippe Warin : Merci à vous. Le temps imparti ne nous permet pas d'approfondir ce premier thème.

Le deuxième thème proposé porte sur la mobilisation des agents dans la lutte contre le non-recours. À travers les remontées d'informations des acteurs de terrain qui mettent en place des dispositifs pour agir sur le non-recours, on constate la difficulté à mobiliser les agents des services pour deux raisons principales. La première est la difficulté à aller vers d'autres publics, à être dans une prospective de droits potentiels et de non-demandeurs. Se pose alors la question des moyens pour agir en direction de ces populations. La deuxième difficulté renvoie à un désaccord sur le fond. Agir sur le non-recours est perçu par un certain nombre d'acteurs comme une dérive vers l'assistanat, nul n'étant censé ignorer la loi.

Dès lors, quelles sont les possibilités d'action ? Y a-t-il notamment des perspectives pour mieux mobiliser les agents, en particulier en termes de formation et de management des différents intervenants sociaux ?

Jean-Louis Haurie : Ce serait faire porter aux agents des institutions une responsabilité majeure dans le non-accès aux droits. Je crois qu'il faut d'abord s'interroger sur la responsabilité des décideurs de leurs institutions. Mobiliser les agents relève d'abord de la responsabilité des décideurs. Il faut également se poser la question de l'acceptabilité du droit proposé par le corps social. Les décideurs et les agents font eux-mêmes partie d'une société qui accepte ou n'accepte pas les droits qui sont proposés par nos institutions.

Je donnerai l'exemple de la mise en œuvre de l'allocation de parent isolé au début des années quatre-vingt. Il s'agit alors d'une prestation qui n'est pas acceptée par le corps social. Souvenons-nous des années soixante ou soixante-dix où les naissances se faisaient dans le mariage. Au début des années quatre-vingt, une femme donnant naissance à un enfant hors mariage est une femme qui a fauté. Elle est ressentie comme atypique par le corps social. À cette époque, Bertrand Fragonard, directeur de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) et directeur du cabinet de Simone Veil, s'est adressé à l'ensemble des directeurs des CAF en leur disant qu'ils n'avaient pas à s'interroger sur le bien-fondé de cette prestation, qu'ils devaient la mettre en œuvre et mobiliser leurs équipes afin qu'elle soit bien versée à ses bénéficiaires. Je me souviens qu'à l'époque, si cette prestation n'était pas acceptée par le corps social, elle ne l'était pas non plus par les agents chargés de la mettre en œuvre.

J'ai mené un audit sur la formation des personnels au milieu des années quatre-vingt. Le retour de cet audit indiquait que les personnels n'avaient pas perçu l'évolution de la société. Pour eux, la représentation d'un allocataire était : un allocataire blanc, marié à l'église et avec deux enfants. Nous avons alors mis en place une très forte action de formation et de mobilisation des personnels.

Il ne s'agit pas de travailler uniquement sur le droit mais sur les représentations qu'il y a autour de ce droit, pour faire en sorte que celui-ci soit accepté. On peut de fait procéder par analogie et regarder avec l'évolution des droits mis en œuvre par les Caisses d'Allocations Familiales l'évolution de l'acceptabilité des droits. Le RMI a été très bien accepté par les CAF, de la même façon qu'il a été voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Les personnels y ont vu un nouveau défi de lutte contre la pauvreté. La mobilisation des personnels s'est faite d'une façon majeure comme une nouvelle frontière qu'il fallait conquérir.

Il apparaît important de faire en sorte que la production du droit mette en œuvre dès l'origine les conditions de son acceptabilité, non pas simplement par les institutions chargées de la mettre en œuvre mais aussi par le corps social. Si les prestations que nous sommes amenés à servir le sont par défaut, on génère potentiellement une posture qui ne tend pas vers l'accès aux droits.

Diane Roman : Je ne suis pas sûre d'être d'accord avec Monsieur Haurie ou de l'avoir compris, notamment sur l'allocation de parent isolé, désormais RSA majoré. Mais je suis interpellée par ce que vous dites sur l'acceptabilité d'une prestation ou d'un droit. Dans le contexte juridique français, la solidarité est un droit. On n'a pas à s'interroger sur la légitimité des droits. Est-ce que l'on s'interroge sur la légitimité du droit à la liberté d'expression au prétexte qu'elle est mal utilisée par certains tabloïds ? Non ! La solidarité est un droit légitime, à l'instar de la liberté d'expression ou du droit de vote.

Dans notre tradition juridique, la solidarité constitue un droit depuis la III^{e} République, l'action des services publics est une obligation légale. Elle est d'ailleurs régulièrement rappelée par les tribunaux. Il y a deux ans, la Cour de cassation a rendu un grand arrêt à propos des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), en soulignant que le service public de lutte contre le chômage avait une obligation d'information des demandeurs d'emploi sur les prestations auxquelles ils pouvaient prétendre. Si cette institution ne remplit pas cette obligation, elle commet une faute qui engage sa responsabilité. On a la même jurisprudence sur les CAF. Régulièrement, la Cour de cassation souligne que l'information et l'accompagne-

ment des allocataires constituent une obligation juridique pesant sur les services publics. Les agents des services publics sociaux ont suffisamment le sens du service public et le souci du respect de la légalité pour appliquer les textes encadrant leur action, sans s'interroger sur leur sentiment personnel ou la légitimité de telle ou telle prestation.

Pour répondre à la question initiale de Philippe Warin, il me semble qu'il faut mettre l'accent sur cette obligation d'accompagnement et d'information des différents bénéficiaires de prestations sociales. Cette obligation d'accompagnement est juridiquement contraignante. Elle s'impose aux services publics. Ensuite, la question des moyens dont disposent les services publics pour remplir cette mission se pose. On voit notamment qu'un contentieux est en train de naître devant les tribunaux administratifs, s'agissant des moyens dont dispose Pôle Emploi pour l'accompagnement des chômeurs. De plus en plus de chômeurs en fin de droit ne s'inscrivent plus à Pôle Emploi. Ne pouvant plus bénéficier d'indemnités, ils ne voient pas l'intérêt d'actualiser régulièrement leur situation, car ils estiment que l'accompagnement ne répond pas à leurs besoins. Il existe une véritable question matérielle de l'organisation de nos services publics sociaux pour répondre aux missions qui sont les leurs.

Caroline Desprès : Je vais rebondir sur cette question de l'acceptabilité des droits mais je souhaiterais auparavant revenir sur la question de l'assistanat. J'entends souvent parler d'assistanat de la part de personnes travaillant dans les services sociaux, ce qui est toujours choquant lorsque l'on travaille sur la précarité. Je voudrais rappeler la définition de la précarité élaborée par Joseph Wresinski, fondateur du mouvement ATD Quart-monde. Cette définition a ensuite été reprise par l'ONU. Il est rappelé que la précarité peut compromettre la capacité à réassumer des responsabilités et à reconquérir des droits par soi-même, d'où l'importance de cet accompagnement et cette difficulté à entendre des agents s'occupant de personnes en situation de précarité mettre en avant cette question de l'assistanat.

Je me retrouve dans cette notion d'acceptabilité des droits. Il faut évidemment appliquer les droits mais il faut savoir comment les appliquer. Le sujet de l'acceptabilité des droits par les agents chargés de les délivrer ou par les personnes chargées de délivrer des soins est un enjeu pour lequel on peut trouver des pistes de travail.

S'agissant des soins, je dirai quelques mots sur la CMU et la CMU complémentaire. En interrogeant des professionnels de santé, il est apparu que la légitimité de l'ayant-droit était parfois mise à l'épreuve par certains d'entre eux. Je ne veux pas généraliser mais il s'agit d'un discours récurrent. J'entends très souvent des professionnels de santé, des médecins et des dentistes en particulier, dire des bénéficiaires de la CMU que tout leur est dû. Que signifie cette expression ? C'est une remise en cause de la légitimité de leurs droits. J'ai peu de temps pour développer cette question, mais l'on peut dire que ces professionnels voient la CMU comme une assistance rattachée à la notion de besoin. Or, la CMU, pour des raisons diverses, concerne des personnes plutôt jeunes, des familles, des enfants. Les personnes qui consultent le plus souvent sont des personnes âgées qui sont parfois juste au-dessus du seuil de la CMU. Par conséquent, les praticiens estiment que les bénéficiaires de la CMU ne sont certainement pas les personnes qui en ont le plus besoin.

Par ailleurs, dans leur manière de penser, les soins aux pauvres sont de l'ordre d'une charité individuelle. Ils ont du mal à intégrer la dimension de la CMU qui consiste à remettre les plus pauvres dans le droit commun. Ils n'ont pas compris cette loi qui faisait partie des lois contre

l'exclusion. Cette notion de charité individuelle pose problème, puisqu'elle est historiquement reliée à celle de mérite. On entend des discours de praticiens qui demandent à leurs patients bénéficiant de la CMU, s'ils ont le droit d'en bénéficier, s'ils n'ont pas fraudé et si leur parcours de vie légitime le fait qu'ils bénéficient d'une protection sociale gratuite.

Philippe Warin : Après l'effectivité des droits et la mobilisation des agents, concentrons-nous sur l'adhésion du public. Les travaux sur le non-recours montrent qu'en plus des difficultés d'accès, l'offre proposée, aussi bien dans son contenu que dans ses procédures, ne paraît pas toujours acceptable. Il y a même parfois des désaccords de fond et des conflits de normes.

Une question simple, mais qui appelle certainement des réponses complexes. Comment faire en sorte que ce non-recours, par le fait que l'offre elle-même ne paraît pas acceptable à ses destinataires, puisse devenir audible par les institutions ?

Caroline Desprès : Je reviendrai brièvement sur cette question du renoncement, que j'ai appelé dans mes travaux « renoncement-refus » et que je différencie des obstacles à l'accès aux soins, obstacles financiers ou liés à la disponibilité des professionnels. Il existe plusieurs formes de « renoncement-refus » qu'il est important de différencier. La médecine conventionnelle est en concurrence avec d'autres systèmes médicaux qui répondent parfois mieux aux attentes des patients, en termes d'écoute ou de prise en charge du corps et de la maladie. Elles répondent parfois à des attentes spirituelles. Par ailleurs, ces médecines parallèles ou ces soins alternatifs s'inscrivent dans des mouvements sociétaux que l'on ne peut pas ne pas prendre en compte. On se rend compte qu'une meilleure connaissance par les personnes du fonctionnement du corps, une familiarisation avec la terminologie médicale, l'appropriation des savoirs médicaux entraînent des formes d'émancipation à l'égard de la médecine. Plus les patients sont informés et connaissent leurs corps, apprennent à reconnaître des signes et des symptômes, plus ils auront tendance à s'émanciper et s'orienter vers des choix alternatifs. C'est un mouvement général qui concerne l'ensemble de la société.

Par ailleurs, il existe également des personnes qui refusent un soin spécifique. Ces attitudes sont extrêmement complexes, les logiques qui sont mises en œuvre sont multiples et s'entremêlent. Cela suppose de travailler à la fois sur les représentations de la maladie, les effets du traitement, sur les rôles des personnes, sur l'image de soi. Ce type de refus relève plutôt de négociations et d'explicitations avec le médecin qui doit, par ailleurs, respecter les choix individuels et accompagner le patient.

Le troisième type de refus concerne les personnes en situation de précarité pour lesquelles on observe des renoncements aux soins pour des raisons économiques, mais pas seulement. Ce refus a une valeur de résistance ou de mise à distance de l'institution médicale. C'est aussi parfois une résistance à aller vers les organismes qui délivrent des prestations. Dans la vie de ces personnes, on voit que les dimensions relationnelles et identitaires sont essentielles dans leur conduite et dans leurs choix. Or, leur parcours de vie est traversé par la stigmatisation, par des rencontres et des rapports aux institutions dans lesquels elles ont subi des violences symboliques, des regards qui leur donnaient honte. Elles vont donc chercher à éviter des situations susceptibles de reproduire ces violences ou de raviver ce sentiment de honte. Il y a, notamment dans le cadre des soins, des rapports de domination entre le médecin et le patient relevant du paternalisme. Les choses évoluent mais ces relations sont encore très présentes lorsque

le patient est en situation de précarité. D'autres motifs expliquent les raisons pour lesquelles ces patients essaient d'éviter la médecine. Je ne vais pas les développer, mais cette défiance s'inscrit tout au long d'une vie. Il est donc extrêmement important de travailler ce lien avec les institutions, d'accompagner les personnes dans le soin et de leur redonner confiance dans les institutions. Il s'agit aussi de travailler sur le regard que la société porte sur les plus pauvres.

Philippe Warin : Le temps imparti est écoulé. Je m'en excuse auprès de Diane Roman et de Jean-Louis Haurie. Je vous laisserai le soin de répondre aux questions pour ce quart d'heure d'échanges avec la salle.

ECHANGES AVEC LA SALLE

Yves Doutriaux : Je voulais d'abord remercier les organisateurs et les orateurs et les interroger sur une question qui rejoint les thèmes de l'application des règles et de la mobilisation des agents. Sur l'application des règles, vous avez fait un diagnostic parfait de la complexité du droit. L'institution dont je suis membre, le Conseil d'État, a déjà consacré un rapport en 2006 au principe de sécurité juridique et à l'inflation des règles qui créent de grandes difficultés sociales, notamment pour les publics les plus vulnérables. C'est également vrai dans le domaine économique avec la vie des petites et moyennes entreprise (PME) au regard des changements constants de législation fiscale, sociale ou autre.

Au-delà de ce diagnostic bien connu, qui n'est pas propre à la France et que l'on retrouve au niveau européen et de beaucoup d'autres pays occidentaux, vous sentez-vous autorisés à faire des propositions ? On pourrait penser à une sorte de moratoire ou de pause dans le changement des textes. En même temps, les engagements politiques pris auprès des électeurs amènent à modifier telle ou telle règle. Il y a surtout de nouvelles situations sociales qui amènent à penser un nouveau dispositif pour y répondre. Je pense par exemple au cinquième risque, la dépendance, dont on parle depuis au moins dix ans, d'abord sous la présidence de Monsieur Chirac, puis sous celle de Monsieur Sarkozy. Des engagements doivent être pris sur le sujet par la présidence de Monsieur Hollande. Peut-être que l'on s'inquiète aussi des nouvelles normes qu'il faudra établir pour répondre à ce cinquième risque, qui est réel, puisque la population vieillissant, les personnes dépendantes seront de plus en plus nombreuses. Au-delà de la mobilisation des agents, au-delà surtout du constat de complexification, en tant que chercheurs, en tant qu'institutions, pensez-vous qu'il est maintenant temps de réfléchir à l'idée de ne plus changer les règles pendant trois ou cinq ans et d'essayer de parfaitement les appliquer ? Cette question peut paraître un peu simpliste, je le reconnais.

Diane Roman : C'est une question complexe. C'est la réponse qui sera simpliste ! Il me semble que l'on peut distinguer trois niveaux d'action et trois niveaux de réponse au problème que vous soulevez. Le premier s'inscrit davantage dans un plan politique et symbolique. Il consisterait à ne plus mettre l'accent sur la lutte contre la fraude, mais davantage sur le paiement à bon droit et, peut-être, à revenir sur les fondements ambivalents de la protection sociale, comme l'évoquait Nicole Maestracci avant d'intégrer le Conseil Constitutionnel. Elle soulignait que la protection sociale était un droit fondamental mais aussi le vecteur de l'anathème de l'assistanat, cancer de la société, etc. Le premier registre d'action serait celui du discours politique

soulignant le fait que notre système de protection sociale n'est pas tellement préoccupé par la lutte contre la fraude sociale mais davantage par le paiement à bon droit.

La deuxième perspective d'action est comptable et technique. L'idée m'a été soufflée par les travaux de Philippe Warin qui soulignaient qu'au Royaume-Uni, pays pourtant marqué par les réformes d'austérité libérale, le National Audit Office avait intégré dans son analyse budgétaire les montants de la fraude mais aussi le non-recours aux prestations sociales. Il souligne qu'il existe une proportion de plus de 1 à 10. Dans les comptes certifiés par cette agence britannique, la fraude représente 1 milliard de livres sterling alors que le non-recours représente plus de 16 milliards de livres sterling. Je pense que l'intégration des non-dépenses dans nos documents comptables et budgétaires serait également extrêmement importante.

La troisième perspective d'actions relève de la sphère législative. Je pense qu'il faut une réforme. Jean-Louis Haurie soulignait le fait que l'une des difficultés d'action des CAF venait de ce que l'on a privilégié ces vingt ou trente dernières années les dispositifs catégoriels subsidiaires au lieu des dispositifs universels qui existaient autrefois. Privilégier les dispositifs universels serait un moyen de mettre un terme aux spirales que nous constatons. Je prendrai un exemple très simple qui a fait l'actualité ces dernières semaines. Coexistent actuellement le RSA et la prime pour l'emploi. La prime pour l'emploi est un dispositif universel, le RSA est un dispositif catégoriel et subsidiaire. La fusion des deux, qui nécessiterait une réforme, serait à mon avis de nature à permettre de sortir des difficultés de non-recours au RSA que l'on connaît.

Jean-Louis Haurie : Daniel Lenoir, directeur de la CNAF participera à la dernière table ronde et évoquera très certainement les propositions de simplification faites par notre institution et dont on espère qu'elles seront mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Je voudrais profiter de votre questionnement afin de rebondir sur un autre thème qui est celui du changement fréquent des règles de droit. Vous proposez un moratoire. Je propose que l'on ne modifie un texte qu'après une durée suffisante pour permettre sa mise en œuvre et son évaluation. Le RMI, par exemple, a demandé plus de quatre ans avant d'atteindre la plénitude de son fonctionnement. Au moment de sa création, en 1988, plus d'un bénéficiaire potentiel sur deux n'était pas connu des services sociaux. Avant sa mise en place effective, il s'est écoulé quatre ans pour que les populations éligibles puissent effectivement y prétendre.

Cela me permet de faire le lien avec un autre élément sur lequel je voudrais insister. Je ne suis absolument pas en désaccord avec ce que disait Diane Roman. Un service public a l'ardente obligation de mettre en place la totalité des droits vis-à-vis de tous ses bénéficiaires potentiels. Notre posture doit être celle de l'égal accès aux droits, et c'est bien la nôtre. Mais les droits que l'on met en place ne se limitent pas aux textes. La posture du législateur doit être intégrée par ceux qui la mettent en œuvre. Le RMI recouvrait quatre droits : le droit à une prestation financière, le droit au logement, le droit à la santé et le droit à l'insertion. Ce n'est que parce que l'insertion n'était pas mise en œuvre qu'il y avait prestation financière, et non pas l'inverse. Dans l'esprit du législateur, l'insertion n'a jamais été une contrepartie au RMI. Or, on a fait de l'insertion la contrepartie du droit. C'est la raison pour laquelle je me permets d'insister sur la nécessaire posture partagée qui doit être très largement reliée avec les finalités du droit que nos institutions ont à mettre en œuvre.

Au-delà même de l'application des textes, au-delà même des règlements pour les mettre en place, au-delà des procédures, j'insisterai pour qu'il y ait une explication qui soit beaucoup plus large que le texte de loi lui-même et qui fasse en sorte que les finalités soient bien perçues, y compris par les bénéficiaires.

Un dernier mot pour illustrer notre posture en matière d'accès aux droits. Lors de la mise en œuvre du RSA, on s'est très rapidement rendu compte que le RSA activité n'atteignait pas suffisamment le public de bénéficiaires potentiels. J'étais à cette époque directeur de la CAF de Gironde. Je me suis aperçu que la CAF de Cambrai comptait 30 % de bénéficiaires potentiels du RSA activité, alors que ce taux n'était que de 20 % en Gironde. Nous avons alors mis en place une série d'actions ciblant les personnes qui pourraient potentiellement avoir droit à cette prestation. En pratiquement quatorze semaines, notre nombre de bénéficiaires a augmenté de 10 %. Nous voulions savoir pourquoi ces bénéficiaires n'avaient pas fait valoir leurs droits, malgré la mise en place de toute une campagne d'information par mailing, courrier et téléphone. Nous avons donc mené une étude très ciblée sur cette population. Les bénéficiaires faisaient certes des calculs entre le coût et les avantages des prestations, ainsi que sur les droits qu'ils risquaient de perdre par ailleurs s'ils en bénéficiaient. Mais beaucoup disaient ne pas vouloir entrer dans un dispositif d'assistanat alors que beaucoup travaillaient. Ils ne souhaitaient pas rentrer dans une catégorie qui les stigmatiserait. Ils ne voulaient pas être des bénéficiaires du RSA. Certains d'entre eux exprimaient également leur culpabilité à bénéficier de cette prestation.

Je ferai le lien avec une autre action que nous avions menée pour faire bénéficier de l'aide aux vacances de nouveaux entrants dans la précarité. Que nous disaient ces bénéficiaires potentiels, dès lors qu'ils allaient dans des villages vacances avec des aides fortes ? Qu'ils y étaient mal à l'aise, qu'ils se sentaient stigmatisés, qu'ils avaient le sentiment de devenir des pauvres alors qu'ils ne l'étaient pas jusque-là. On voit bien comment le système de représentations collectives induit du « non-droit » de la part des institutions, mais aussi de la part des bénéficiaires eux-mêmes. Ce qui renvoie à ce que l'on peut faire pour accompagner le *corpus* législatif de sa nécessaire acceptabilité sociale, y compris par ceux qui vont en bénéficier.

Philippe Warin : Merci à vous. Nous ne pouvons pas aller au-delà. Merci aux intervenants, merci à l'assemblée pour son attention. ■



Nicolas DUVOUX

Maître de conférences en sociologie à l'Université Paris Descartes, membre du CERLIS - Centre de recherche sur les liens sociaux (Paris Descartes / CNRS).

Nicolas Duvoux a publié *Le Nouvel Age de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques,* La République des idées, 2012 ; *L'autonomie des assistés.* Sociologie des politiques d'insertion, PUF (2009). Rédacteur en chef de *La Vie des idées.fr,* il a été personnalité qualifiée du Comité national d'évaluation du RSA (2009-2011).



Denis CHEMLA

Président de Droits d'Urgence.

Denis Chemla, avocat, membre des barreaux de Paris et de New York, est Président de Droits d'Urgence, association qui milite contre l'exclusion, par l'accès au droit. La démarche de Droits d'Urgence consiste à aller au-devant de la population en difficulté en installant des permanences juridiques gratuites dans les lieux qu'elle fréquente (hôpitaux, centre sociaux, ...). L'association compte 24 salariés et s'appuie sur un réseau de 300 bénévoles, pour la plupart avocats.



François CHÉRÈQUE

Inspecteur général des affaire sociales, chargé du suivi et d'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

François Chérèque a été secrétaire général de la CFDT entre 2002 et 2012, mouvement syndical auquel il est affilié depuis 1978 et au sein duquel il a exercé de multiples responsabilités. Depuis 2013, il est également président de Terra Nova. Il a publié en 2011 *Patricia, Romain, Nabila et les autres*. Le travail entre souffrance et fierté, Albin Michel.



Claire CORNET

Déléguée du Défenseur des droits dans les Hauts-de-Seine.

Après avoir fait carrière dans diverses collectivités territoriales, particulièrement dans le domaine des ressources humaines, Claire Cornet a occupé le poste de directrice générale adjointe du CNFPT (Centre national de la fonction publique territorial). Souhaitant poursuivre une activité d'intérêt général, elle devient en juin 2009 correspondante locale de la HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité) dans le département des Hauts-de-Seine, où elle poursuit aujourd'hui sa mission comme déléguée du Défenseur des droits.



Dr. Philippe de BOTTON

Médecin Administrateur au sein de Médecins du Monde.

Philippe de Botton est membre de Médecins du Monde depuis 1990. Il y a assumé différentes fonctions : Délégué Régional MDM-PACA de 2008 à 2012, responsable de la Mission réduction des risques dans les Alpes Maritimes de 1994 à 2001, et responsable de mission au Burkina Faso de 2006 à 2012. Il compte à son actif de nombreuses missions exploratoires, notamment en Iran (2005) et à Haïti (2010).
La mission France de Médecins du Monde a créé en 2000 l'Observatoire de l'accès aux soins pour témoigner des difficultés d'accès aux soins des personnes en situation de précarité.



Markus JAEGER

Chef de la Coordination en matière de migrations au Conseil de l'Europe.

Après des études de philosophie, de droit et de sciences politiques, Markus Jaeger rejoint le Conseil de l'Europe en 1989. Il a travaillé notamment sur la réforme du système de contrôle de la Charte sociale européenne, la mise en place de tribunaux administratifs en Europe de l'Est, la lutte contre la corruption et la mise en réseau des ombudsmans en Europe. Il a occupé la fonction d'adjoint au directeur du bureau du Commissaire aux droits de l'homme et dirige aujourd'hui la coordination en matière de migrations au Conseil de l'Europe.



Eric PECHILLON

Maitre de conférences en droit public à l'Université de Rennes 1.

Eric Péchillon travaille depuis vingt ans sur le droit dans les lieux privatifs de liberté, notamment sur les conditions d'application du droit en prison et dans les hôpitaux psychiatriques. Après une thèse portant sur le droit administratif en prison, il a codirigé une recherche sur « Le droit de l'exécution des peines, problèmes et enjeux d'une discipline juridique en formation ». Il est responsable du DIU « droit et psychiatrie » et membre du groupe de réflexion éthique du centre hospitalier Guillaume Régnier de Rennes.

DEUXIÈME TABLE RONDE

ACCÈS AUX DROITS DES PUBLICS VULNÉRABLES

ANIMÉE PAR NICOLAS DUVOUX, AVEC LES INTERVENTIONS DE PHILIPPE DE BOTTON, DENIS CHEMLA, FRANÇOIS CHÉRÈQUE, CLAIRE CORNET, MARKUS JAEGER ET ÉRIC PECHILLON.

Nicolas Duvoux : Mesdames et Messieurs, bonjour. Je vous remercie, Monsieur le Défenseur des droits, pour l'organisation de cette journée de réflexion. Je remercie les intervenants réunis à cette table pour les échanges qui ont permis de préparer cette séance.

Après une brève introduction, je laisserai la parole à chacun pour une intervention liminaire, à la suite de laquelle vous pouvez rebondir sur les propos des uns et des autres, avant que la parole ne soit transmise à la salle.

Je formule une proposition liminaire pour faire le lien avec la table ronde qui a précédé : Philippe Warin a insisté sur le caractère transversal de la problématique du non-recours des différents publics. Je n'ai pas pu m'empêcher d'être frappé par le caractère relativement ciblé sur les populations vulnérables des réflexions qui ont été élaborées lors de cette table ronde. Il y a des enjeux tout à fait spécifiques à ces populations et aux dispositifs qui les prennent en charge.

La brève introduction que je vous propose abordera quelques éléments de cadrage du débat et interrogera les relations complexes qui existent entre vulnérabilité sociale et accès aux droits. À L'issue de cette présentation, je dirai quelques mots de chacun des intervenants et je leur donnerai la parole.

Tout d'abord un élément, sinon de définition, du moins de réflexion sur la notion de vulnérabilité sociale. La vulnérabilité peut se comprendre comme le fait pour un individu ou un groupe de voir les fondements de son existence sociale, et même de son existence psychophysiologique remis en cause par l'exposition à un aléa.

Loin de se circonscrire à un périmètre limitatif ou à des catégories spécifiques de la population, cette définition permet de situer la problématique de l'accès aux droits dans les zones d'incertitude où l'intégration sociale est menacée. Elle définit un rapport à la société que le droit a vocation à étayer et à encadrer, d'où l'intérêt de la notion de vulnérabilité relationnelle. La vulnérabilité relationnelle se situe dans certaines zones spécifiques de la société. Les sociologues et tous ceux qui réfléchissent à l'organisation sociale dans son ensemble ne peuvent manquer de constater qu'elle se situe à l'intersection de la fragilité, dans ce qui reste les deux grands domaines de l'intégration dans notre société : le marché du travail et la sphère familiale. Pour prendre un exemple très simple, une mère, cheffe de famille monoparentale peut, à bon droit, être considérée comme vulnérable dès lors que la survenue d'un aléa remet en cause l'organisation fragile de la conciliation entre sa participation au marché du travail et

sa vie privée. Elle n'est pas hors-droit, et pourtant elle est vulnérable. La catégorie à laquelle elle appartient est surexposée à la pauvreté, par rapport aux autres compositions familiales.

Les fondements de l'intégration sociale des populations sont fragiles. Dans cette fragilité, le droit joue un rôle ambivalent dont il convient de cerner les différentes interactions avec la vulnérabilité sociale.

M'appliquant la contrainte de brièveté que je m'apprête à imposer aux différents intervenants, je me contenterai de faire quatre réflexions sur la relation entre l'accès aux droits et les populations vulnérables. Ces quatre réflexions touchent à quatre dimensions de notre protection sociale et sont sans doute des constats très élémentaires et trop tranchés. Je laisserai la discussion les complexifier ou, éventuellement, les remettre en cause.

Première remarque, il faut souligner que la relation entre difficultés d'accès aux droits et vulnérabilité est complexe. Il est évident que la vulnérabilité sociale et ses différentes dimensions, difficultés économiques, difficultés de mobilité, manque relatif de capital culturel, manque de compétences relationnelles décisives, dès lors que la production est orientée vers les services, peuvent éloigner certaines populations du droit. Mais dans un second sens, l'accès aux droits lui-même, les difficultés liées à la segmentation ou à la complexité du droit peuvent contribuer à la vulnérabilité des populations. La relation entre accès aux droits et vulnérabilité nous confronte à un cercle, les deux dimensions étant liées et interagissant de manière complexe. Comment permettre le recours aux droits à ceux pour qui ils sont les plus importants et qui ont pourtant les plus grandes difficultés à y accéder ?

Deuxième remarque, si la compréhension et la réponse à la complexité des relations est un préalable, c'est parce que la complexité du droit lui-même et les modalités de sa mise en œuvre peuvent rendre problématique l'accès aux droits de certaines populations. Une difficulté provient de l'organisation des prestations autour d'administrations, d'entrées spécifiques autour de domaines comme le logement ou la santé, alors que les situations individuelles sont complexes et évolutives et renvoient à des trajectoires qui ne sont jamais prises en compte dans leur multidimensionnalité par les guichets d'entrée permettant l'accès aux droits. Comment cette protection sociale segmentée peut-elle répondre à des situations individuelles toujours complexes et très fortement évolutives ? Il y a là sans doute quelque chose d'irréductible. Pourtant, et c'est un point qui ressort dès lors que notre système social est comparé à ceux de nos voisins européens, la France verse des prestations généreuses. Mais elle sous-investit les dimensions de l'accompagnement des populations qui est pourtant absolument critique pour rendre possible cet accès aux droits. La complexité, la longueur et le traitement des délais, le caractère éventuellement stigmatisant que le droit peut revêtir dans certains rapports sociaux… Tous ces éléments peuvent contribuer à l'éloignement et la fragilisation des populations les plus précaires.

Troisième remarque, notre système français de protection sociale est marqué par un fort cloisonnement entre les domaines du sanitaire et du social. C'est une perspective qu'il faut garder à l'esprit, car dans la réalité des situations vécues, il existe une interpénétration très forte et des effets qui se mesurent dans les deux dimensions, que notre système de protection sociale organise de manière relativement cloisonnée. Il a été démontré que l'un des effets les plus importants du RMI lors de sa création a été de permettre un accès à la santé des populations les plus vulnérables et, réciproquement, la couverture maladie universelle a fait partie d'une loi de lutte contre les exclusions.

Quatrième remarque, je pensais faire preuve d'originalité mais cette dimension a été interrogée de manière centrale par les précédents intervenants. Il s'agit de s'intéresser aux dispositifs concrets. Leur ciblage sur le besoin des populations prises en charge doit viser à répondre au principe d'universalité de certains droits. Le ciblage est peut-être également un problème. Le ciblage des prestations contribue-t-il à l'universalité des droits ? Il y a là des enjeux de principe mais également des enjeux très concrets liés à la mise en œuvre des prestations, des dispositifs et de la législation. Le caractère ciblé des prestations s'accompagne souvent d'un montant plus faible, d'une image plus négative et d'un accès aux droits fragilisé. L'éclairage que le sociologue peut apporter sur cette question est de rappeler que le ciblage n'est pas simplement un impératif technique. C'est aussi un choix social et politique qui demande à être interrogé dans tous ses effets. La popularité croissante du vocable d'assistanat et la délégitimation d'un certain nombre de prestations sociales doivent fortement nous interroger.

Pour évoquer ces différentes questions, je vous présenterai les différents intervenants. Cette table ronde sera ouverte par Claire Cornet, déléguée du Défenseur des droits dans les Hauts-de-Seine. Elle nous proposera un retour d'expérience sur son activité. Je passerai ensuite la parole à Philippe de Botton, médecin, administrateur de Médecins du Monde, à Denis Chemla, avocat au barreau de Paris, président de l'association Droits d'urgence et à François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales, chargé du suivi et de l'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Markus Jaeger, responsable de la coordination en matière de migration au Conseil de l'Europe prendra la parole, suivi par Éric Pechillon, maître de conférences en droit public à l'université de Rennes I.

Madame Claire Cornet, en tant que déléguée du Défenseur des droits dans les Hauts-de-Seine, constatez-vous dans votre expérience les aspects qui ont été évoqués ?

Claire Cornet : Dans notre permanence, les réclamations reçues se répartissent pour moitié entre des problèmes de relations avec les services publics et pour moitié des discriminations ressenties, les deux pouvant se recouper. En matière d'accès aux droits et de discriminations, il est notable de constater une progression importante du nombre de personnes en situation d'échecs multiples ou ressentis comme tels. Ces échecs concernent à la fois le maintien dans l'emploi, l'accès aux prestations sociales, l'accès au logement ou encore l'accès aux soins. Assez souvent ces difficultés se cumulent, notamment chez les personnes vulnérables. En effet, une vulnérabilité de départ entraîne souvent des conséquences en chaîne.

Pour aborder ces questions je vais prendre un cas concret, celui d'une jeune femme, que je vais appeler Nadia pour la commodité de l'exposé. Elle est atteinte d'un handicap et a été récemment licenciée. Elle est venue à la permanence du Défenseur des Droits avec un double problème : une difficulté d'accès à Pôle Emploi et un délai anormalement long pour l'obtention d'un logement social.

Nadia a été recrutée en CDI par une banque au titre du quota réservé aux personnes handicapées. Son poste de travail n'ayant pas été aménagé, elle n'a pu répondre aux attentes de son chef de service qui a interrompu sa période d'essai après deux mois. Cette situation a été vécue par Nadia comme du harcèlement moral. Indépendamment du caractère potentiellement discriminatoire du licenciement, cette période extrêmement difficile a laissé des séquelles sur son état de santé (état dépressif) et l'a rendue incapable de procéder aux démarches nécessaires à son inscription à Pôle Emploi. Au bout de quatre mois sans revenus, Nadia a fini par demander

son inscription rétroactive à Pôle emploi, qui a opposé un refus par un courrier extrêmement laconique rappelant la règle de présentation personnelle du demandeur lors de l'inscription.

L'autre difficulté rencontrée par Nadia est liée à l'attente pour accéder à un logement social. Elle a déposé une demande depuis trois ans et ne comprend pas pourquoi un logement ne lui a pas été attribué. Surtout, elle ne comprend pas les critères d'attribution.

Sa situation d'ensemble lui semble donc inextricable, constatant que ses efforts pour sortir de la « spirale » du handicap aboutissent tous à des échecs répétés. Que peut faire le Défenseur des droits face à ce type de situation ? Concernant l'inscription rétroactive auprès de Pôle emploi, l'action du délégué se situait à plusieurs niveaux. Dans un premier temps, il s'agissait d'évaluer la responsabilité propre de la réclamante dans le retard d'inscription et d'expliciter les termes de la décision de refus (les usagers reçoivent des lettres types qui ne sont pas aisées à comprendre). Le délégué a ensuite engagé une tentative de règlement à l'amiable, cela impliquait de se rapprocher des services d'instruction de Pôle emploi, de reformuler la demande de Nadia avec tous les nouveaux éléments fournis par cette dernière, notamment des certificats médicaux. Il semble que son dossier soit en voie de réexamen.

Dans ce cas, il ne s'agit pas à proprement parler d'un dysfonctionnement de l'administration, puisque le service public a appliqué la règle. Il s'agit plutôt de la difficulté pour un service public de prendre en compte des situations particulières.

Pour ce qui est de la demande de logement social, l'intervention du délégué est pour le moment moins concluante. Malgré mes multiples relances, je n'ai pu obtenir la liste des critères d'attribution de logements sociaux. Les prises de contact avec la mairie, la préfecture et l'office des HLM ont permis de relancer la demande et d'alerter sur le caractère urgent de la situation de Nadia. Tous les services contactés rappellent cependant la pénurie générale des logements en région parisienne ainsi que la difficulté de satisfaire les demandes des publics « prioritaires » dans des délais raisonnables.

Nicolas Duvoux : Merci, Madame, pour cet éclairage très concret et très vivant.

Philippe de Botton, vous êtes administrateur de Médecins du Monde qui a créé un Observatoire de l'accès aux soins. Ce parallèle entre l'accès aux droits et l'accès aux soins pourrait peut-être constituer la trame de votre réflexion ?

Philippe de Botton : Tout à fait. Je vais essayer de vous présenter le contexte général dans lequel Médecins du Monde intervient depuis plus de trente ans. Notre objectif est de permettre et de faciliter un accès aux soins et à la prévention pour tous, quel que soit le statut administratif, social ou « ethnique » des personnes concernées. On questionne et l'on interroge l'accès aux droits au travers du prisme de l'accès aux soins. Notre plaidoyer et notre stratégie visent à essayer de modifier ou d'influencer le droit commun pour tenter de promouvoir et de renforcer une réelle protection sociale et une santé solidaire pour tous, en particulier pour tous ceux en grande difficulté dans cette période de crise.

Notre expérience en France remonte à 1985, avec l'ouverture du premier centre de soins gratuits et des premiers programmes de traitement et de prévention pour les usagers de drogues. Des années plus tard, notre action dans ce domaine, ainsi que celle d'autres acteurs bien sûr, a abouti à des dispositions législatives et juridiques qui figurent dans le volet santé sur la loi

contre l'exclusion de 1998 et dans la loi de santé publique relative à la réduction des risques de 2004. Cela a permis à des populations jusque-là totalement oubliées et ignorées d'accéder à une véritable prise en charge médicale et ainsi de rentrer dans le droit commun. On a donc réussi à modifier le droit pour permettre l'accès aux soins. Et cela montre bien le lien étroit et fondamental entre l'accès aux droits et l'accès aux soins. Sans droits, pas de soins ou presque.

La période qui a suivi, à partir du début des années 2000, a coïncidé avec l'instrumentalisation politique de l'immigration et l'apparition progressive d'une stigmatisation et d'une intolérance envers ces populations. Cela a conduit à la mise en place progressive d'un ensemble de dispositions législatives ou réglementaires de plus en plus complexes ou restrictives pour l'accès aux soins des populations en situation irrégulière.

L'instrumentalisation des phénomènes migratoires, la crise économique et la montée inquiétante de la xénophobie ont abouti à une situation extrêmement préoccupante pour toutes ces personnes avec comme conséquences majeures des renoncements et des retards aux soins de plus en plus nombreux et fréquents. Qui sont ces personnes que nous recevons dans nos centres et dans nos programmes mobiles ? Ce sont les migrants de toutes origines, d'Afrique subsaharienne, du Maghreb, de Syrie, les Afghans de Calais, les demandeurs d'asile, les Roms européens et les mineurs de Mayotte, qui vivent dans des conditions souvent indignes avec une atteinte manifeste à leurs droits fondamentaux.

Je voudrais rappeler quelques chiffres qui situent l'acuité et l'ampleur du problème à partir des données de l'Observatoire de l'accès aux soins, que l'association publie chaque année. Médecins du Monde réalise en France environ 45 000 consultations, ce qui représente une file active d'environ 30 000 personnes, dans 20 centres d'accueil de soins et d'orientation auxquels s'ajoutent 63 actions mobiles qui comptabilisent environ 30 000 contacts. Ces centres assurent un accès aux soins gratuits pour les personnes vulnérables exclues du système de santé français. Ce sont donc des structures à bas seuil d'exigence, sans contrainte de papiers ni de fixation obligatoire de rendez-vous. L'objectif est de ne pas se substituer et d'orienter vers le droit commun, le plus souvent, et le plus rapidement possible.

On note 33 % de patients en plus entre 2008 et 2012. L'activité globale de ces centres a augmenté de 24 % depuis 2008 et de 4 % de 2011 à 2012, une hausse constante du nombre des mineurs, 69 % de plus en 5 ans. Ils représentent 12 % des patients reçus en 2 012. 43 % de ces patients ont recours aux soins de façon trop tardive. 70 % de ces patients connaissent de graves difficultés de logement. Ils sont, soit sans-abri, soit dans des logements très précaires. Seulement 12 % de patients ayant des droits « théoriques » ont des droits ouverts. Une part significative de nos patients, environ un tiers, demeure aujourd'hui totalement exclue du système d'accès aux soins en raison du critère de résidence en France (plus de trois mois imposés en 2004). Plus de 90 % de ces patients sont étrangers, dont 71 % en situation irrégulière sans aucune autorisation de séjour et 7 % sont des demandeurs d'asile en cours de procédure.

Voilà à grands traits le tableau actuel de la situation de ces personnes, qui sont totalement marginalisées et exclues des soins. On pourrait aussi aborder les différents dispositifs. Peut-être aurons-nous l'occasion de le faire au cours de cette table ronde.

Nicolas Duvoux : Merci pour cette intervention qui permet de saisir la temporalité de la précarité qui touche les populations que vous rencontrez et l'augmentation des effectifs. C'est quelque

chose de tout à fait transversal aux différents domaines, qu'il s'agisse de l'action associative ou de l'action publique.

Je passe immédiatement la parole à Denis Chemla. Vous êtes avocat, président de l'association Droits d'urgence. Quelles formes d'accompagnement mettez-vous en œuvre ? Quelles problématiques et quels publics rencontrez-vous ? Merci également de bien vouloir nous faire une présentation de vos activités en ouverture de votre intervention.

Denis Chemla : Droits d'urgence est une association de juristes née il y a une vingtaine d'années, du constat d'écart qui existait entre le monde de l'exclusion et de la précarité, et le droit. Nous étions, à l'époque, au début de l'accès au droit et il n'existait aucune action construite, ni de volonté politique, particulièrement du côté du barreau, parce que le champ de l'accès au droit était occulté par d'autres problématiques. Par exemple, la multiplicité des initiatives individuelles. On croyait à l'époque que les permanences juridiques gratuites et l'aide juridictionnelle suffisaient à combler les besoins de ceux qui étaient dans la précarité. En réalité, notre expérience nous a montré que les deux champs étaient complètement différents.

Droits d'urgence est une association de juristes, d'avocats, de magistrats, de gens issus de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), d'enseignants du droit saisis par le milieu associatif, dont particulièrement Médecins du Monde, pour venir au-devant des personnes en situation d'exclusion. Notre démarche a consisté à installer des permanences gratuites d'avocats et de juristes dans des lieux fréquentés par la population en situation d'exclusion. Nous avions constaté que celle-ci n'allait pas au-devant des dispositifs d'accès au droit, ne passait pas la porte des mairies pour aller aux consultations juridiques, n'entrait pas dans les palais de justice pour voir les avocats gratuits, car elle se sentait exclue et apeurée par ce milieu.

C'est ainsi que nous avons commencé. Vingt ans plus tard, nous comptons 24 salariés et 350 bénévoles qui reçoivent et traitent quotidiennement les problèmes liés à la population exclue. Nous intervenons dans le milieu associatif que fréquente la population en grande exclusion : Médecins du Monde, la Boutique de la solidarité, le Secours populaire, etc. Nous intervenons à l'hôpital, notamment à Lariboisière, mais aussi dans les hôpitaux psychiatriques, car des problématiques très spécifiques de l'accès au droit des personnes souffrant de troubles psychiatriques existent. Nous intervenons aussi dans des schémas plus institutionnels d'accès au droit, notamment les dispositifs mis en œuvre par la Ville de Paris, les points d'accès au droit et le réseau des consultants en accès au droit. Dans chacune de ces modalités d'intervention, le besoin de droit et le besoin de démarches de la part des usagers sont différents. Dans les lieux dédiés à l'accueil des personnes en situation d'exclusion, les lieux associatifs, 78 % des problématiques sont liées au droit des étrangers. La problématique du droit des étrangers est prégnante en matière de vulnérabilité et d'accès aux droits. Lorsque l'on va dans des dispositifs plus institutionnels, cette problématique descend. Elle tombe à 30 % en milieu hospitalier et à 25 % dans certains milieux institutionnels. Cela démontre que la population étrangère ne se sent pas en confiance dans des lieux institutionnels et qu'elle a tendance à se tourner majoritairement vers le milieu associatif.

Les autres problématiques que nous rencontrons sont des celles relevant de la vie quotidienne. Nous rencontrons des problématiques de droit du travail, de droit de la famille, de droit du logement, puisque comme chacun le sait, la perte d'un logement est souvent la porte ouverte vers la situation d'exclusion.

Le besoin d'actes judiciaires ou administratifs est relativement faible par rapport aux besoins de compréhension, d'explicitation de lettres incompréhensibles reçues par l'usager, d'accompagnement de constitution d'un dossier dans la perspective de démarches administratives. Nous faisons beaucoup d'écoute et d'accompagnement et finalement peu d'actes judiciaires.

J'aimerais donner un exemple qui illustre assez bien les problématiques d'accès au droit. Il y a une vingtaine d'années, lorsque je faisais encore des permanences, j'ai rencontré un monsieur de 70 ans au dispensaire de Médecins du Monde. Cette personne nous avait été adressée par les travailleurs sociaux et par les médecins, car ce qui est important dans cette démarche c'est la transversalité et le travail en réseau avec les autres professionnels de l'exclusion. Il faut pouvoir s'appuyer sur un réseau de travailleurs sociaux et de médecins quotidiennement au contact de cette population. Ils détectent les problèmes et nous les remontent. Ce monsieur était un ancien militaire à la retraite. Il avait été marié et divorcé trois fois. À l'époque de son dernier divorce, il était encore en activité. Chacune des pensions qu'il payait était prélevée directement auprès du ministère des Armées, sur sa pension sur la base d'une solde pleine. Mais ce monsieur étant à la retraite, sa solde avait été diminuée, d'autant sans que personne n'ait pensé à réduire le montant des pensions alimentaires qu'il devait à ses trois anciennes épouses en sorte qu'il avait fini par tomber dans l'exclusion et était devenu SDF. Cette problématique de droit, qui est une problématique assez classique du droit de la famille, a pu être repérée par le réseau dont je parlais. Elle a pu être traitée par les mécanismes que j'ai évoqués.

Je serais ravi de pouvoir continuer à échanger sur les actions de l'association et sur des problématiques plus générales dans le cadre de la discussion.

Nicolas Duvoux : Merci beaucoup pour cette intervention au plus près de votre action.

Sans transition, je passe la parole à Monsieur François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales, chargé du suivi et de l'évaluation du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Ce plan comporte notamment un volet relatif à l'accès aux droits. Monsieur Chérèque, merci d'axer votre intervention autour des constats, des freins que vous avez identifiés et des réponses présentées dans ce plan.

François Chérèque : Merci. Le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale essaie de couvrir tous les domaines de la pauvreté et les différents sujets d'accès aux soins, d'accès au logement, d'accès aux droits bancaires, etc. Mais dans ce plan, figure une grande partie qui concerne l'accès aux droits, le gouvernement ayant voulu insister tout particulièrement sur ce point dans le cadre d'une démarche de juste accès aux droits. Je rappelle que l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale a chiffré à plus de 5 milliards d'euros le non-accès aux droits dans le domaine social. Ce chiffre est à comparer avec le montant de la fraude aux droits estimé à 360 millions d'euros. Le non-accès aux droits est un facteur d'exclusion plus importante, d'échec dans les politiques sociales, mais aussi de surcoûts, le non-accès aux droits étant parfois un coût supplémentaire pour la collectivité.

Dans ce cadre, le gouvernement a mis en place une expérimentation dans deux départements, la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique. Il s'agit d'une démarche d'étude du phénomène de non-accès aux droits et d'analyse avec les bénéficiaires des raisons qui l'expliquent.

Trois raisons principales expliquent le non-accès aux droits. La première est la complexité du système par rapport aux droits eux-mêmes, en particulier le fait qu'une partie des droits soit liée aux revenus. Les revenus d'une population, par principe très précaire, variant d'un mois à l'autre, les systèmes de calcul se modifient au niveau trimestriel. C'est le principe majeur du RSA activité. Je rappelle que deux tiers des bénéficiaires potentiels du RSA activité n'y ont pas accès. Ce taux monte à 50 % en ce qui concerne la complémentaire santé pour les retraités.

La complexité se manifeste dans l'organisation des différents réseaux. Si l'on fait la liste des intervenants dans ce domaine, il y a les Caisses d'allocations familiales (CAF), la Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), l'Assurance vieillesse, les Conseils généraux, les associations, les Centres communaux d'action sociale (CCAS), Pôle Emploi, etc. Lorsque l'on parle de l'accès aux droits, on parle du droit en règle générale mais rarement de la complexité des intervenants, ce qui renvoie au problème de gouvernance. Or, je pense que la gouvernance est un élément central de la difficulté de l'accès aux droits. Et là, on voit bien que le législateur peine à améliorer la gouvernance pour faciliter les parcours des personnes. Celles-ci vont avoir un dispositif pour le logement, un autre pour la santé, un autre encore pour l'emploi, etc.

La deuxième est la méconnaissance des droits. Mais je ne reviendrai pas sur ce qui a déjà été dit lors de la première table ronde.

La troisième est la peur de l'assistanat. Il ne suffit pas d'avoir un droit pour en bénéficier. Le discours politique dans notre pays sur l'opposition entre les classes moyennes qui payent et les assistés qui profitent est un discours très fort dans le refus volontaire d'accès aux droits.

Que faire ? Il faut simplifier mais d'abord changer le regard sur les bénéficiaires. C'est un élément important qui fait partie du plan. J'ai entendu dire tout à l'heure que lors de la création du RMI, l'insertion n'était pas un préalable. Dans le plan figure une expérimentation qui s'appelle « Garantie jeunes ». Il s'agit d'un contrat passé entre le jeune et la mission locale. C'est à partir de ce contrat que le jeune pourra bénéficier d'une aide. C'est l'une des mesures qui est critiquée, parce que l'on pense que l'on va ainsi assister les jeunes. Ce problème de regard est encore décuplé lorsqu'il s'agit de jeunes. Il existe une suspicion et une discrimination vis-à-vis des jeunes.

S'agissant de la simplification, Madame Carlotti va proposer des systèmes de simplification. Mais il faut également simplifier les pratiques professionnelles. Il faut sortir de la logique de guichet. Il faut aller vers les populations fragiles. Dans la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) figure ce que l'on appelle le « Rendez-vous des droits ». Il y a actuellement un débat sur la méthode de la mise en place de ces rendez-vous des droits. Sans doute, le Directeur de la CNAF en parlera cet après-midi. Simplifier la gouvernance est un élément essentiel.

Je voudrais terminer sur un élément de réflexion. La France étant un pays généreux, on adapte le système à la situation des personnes vulnérables en créant des parcours particuliers. La santé est un système particulièrement édifiant. Je crois que c'est le problème global de la réforme. Parce que l'on ne veut pas réformer le système, on crée des parcours pour pauvres et des parcours pour personnes installées. Au lieu d'adapter nos systèmes aux personnes pauvres et de créer ainsi de la complexité, ne pourrait-on pas regarder globalement l'organisation du système, faire face aux corporatismes, faire face au conservatisme, afin d'avoir un système universel plutôt qu'un système adapté ?

Nicolas Duvoux : Merci beaucoup. En soulignant la dualisation de la protection sociale qui s'installe dans notre pays, vous soulevez l'enjeu majeur qui est à l'origine de tous ces phénomènes de complexité, de stigmatisation et par conséquent à terme d'éloignement de certaines populations.

Je me tourne vers Markus Jaeger, chef de la coordination en matière de migrations au Conseil de l'Europe qui, auparavant, a travaillé sur la réforme du système de contrôle de la Charte sociale européenne. Je vous laisse partir de votre expérience pour élaborer votre propos.

Markus Jaeger : Merci Monsieur. Mon intervention s'inscrit dans la prolongation des propos exprimés par Messieurs de Botton et Chemla. J'aimerais vous parler d'un public vulnérable particulier : les migrants irréguliers. Je vous parlerai d'un point de vue, non pas français, mais européen. On estime qu'il y a 8 millions d'immigrés en situation irrégulière en Europe. Il s'agit d'hommes, de femmes, d'enfants de tout âge. Il s'agit de personnes avec ou sans handicap mais qui présentent souvent des problèmes de santé en raison de leur périple pour atteindre nos pays. Ils ne sont pas citoyens de nos pays mais en sont habitants, et parfois depuis longtemps. À ce titre, ils doivent bénéficier de la protection des droits minimaux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Pourquoi s'agit-il d'un groupe vulnérable à part ? Parce que le paradigme qui guide notre discussion aujourd'hui s'applique de moins en moins à eux. Il n'est pas vrai que leurs difficultés pour accéder aux droits soit perçues comme un problème. La triste vérité c'est que le fait qu'ils puissent bénéficier des droits est perçu comme un problème ! Je crois qu'il n'est pas exagéré de dire qu'il existe actuellement une véritable compétition entre les politiques européens pour se déclarer ouvertement favorables à la réduction des droits des étrangers en séjour irrégulier.

L'aide aux migrants irréguliers, qu'il s'agisse de leur fournir des conseils ou de les accompagner directement dans leurs démarches, est de plus en plus pénalisée dans nos pays. Avec quelles conséquences ? Le non-respect du droit à la vie ! Si je m'égare avec mon voilier en Méditerranée, ma femme appellera les différents services de secours qui vont tout faire pour me localiser et me ramener sain et sauf à terre. A l'inverse, lorsqu'il s'agit de porter secours à des migrants irréguliers sur un bateau en perdition, les services de secours de certains pays se montrent hésitants.

L'accès aux soins leur est de plus en plus refusé. Dans un certain nombre de pays, les médecins ont pour instruction de dénoncer à la police les personnes en situation irrégulière qui sollicitent des soins.

Même l'accès à la protection contre des actes criminels n'est plus garanti aux personnes en séjour irrégulier. Très souvent, dans les faits, ces personnes n'osent pas porter plainte auprès de la police, non seulement en cas de discrimination mais également en cas de crime violent de crainte d'être expulsées du territoire.

Enfin, dans un certain nombre de pays européens, le droit à la liberté est également bafoué, pour les immigrés irréguliers, demandeurs d'asile compris. *A priori,* personne ne doit être incarcéré, sauf en cas de soupçon de crime ou en cas de condamnation pour crime. Pourtant, certains pays européens ont instauré la détention d'immigrés, femmes et enfants, pendant plus d'un an, sans qu'aucun crime ne leur soit reproché.

Qu'est-ce qui nous permet de garder espoir ? Selon moi, l'insoumission civique. Le fait que des gens, des citoyens, recevant des instructions manifestement inhumaines et souvent illégales refusent de les appliquer. Comme ces médecins espagnols, qui par milliers, refusent ouvertement l'ordre de ne pas délivrer de soins à des êtres humains qui se trouvent en situation de séjour irrégulier.

Le deuxième motif d'espoir réside dans l'action de Monsieur Baudis et de ses collègues. Les Défenseurs des droits de nos pays peuvent en effet aller vers les migrants irréguliers, sans susciter nécessairement la crainte de dénonciation et d'expulsion, et les aider à accéder à leurs droits. Beaucoup le font.

Nicolas Duvoux : Je vous remercie. Pour terminer ce premier tour de table, je passe la parole à Éric Pechillon, maître de conférences en droit public qui travaille sur la question du droit dans les lieux de privation de liberté, qu'il s'agisse de la prison ou de l'hôpital psychiatrique. Je vous poserai deux questions. Est-ce qu'il y a un droit commun applicable à ces lieux de privation de liberté ? Comment le formuler pour qu'il soit accessible ?

Éric Pechillon : Je vais essayer de vous parler succinctement de deux types de populations vulnérables que sont les détenus et les malades mentaux. Il n'existe pas, pour l'instant, de droit commun des personnes privées de liberté pour plusieurs raisons. D'abord, parce que les causes de la privation de liberté ne sont pas les mêmes en cas d'incarcération et en cas d'hospitalisation sous contrainte. Ensuite, parce que les missions de la prison et de l'hôpital psychiatrique ne sont pas les mêmes. Il existe par conséquent deux types d'usagers du service public, les détenus et les malades hospitalisés sous contrainte, qui ont besoin de connaître leurs droits. Or, ce n'est pas facile du fait de la complexité du droit.

Prenons l'exemple du détenu. S'il souhaite pouvoir bénéficier de ses droits, un détenu devra dans un premier temps être en mesure de qualifier juridiquement sa situation. Est-il usager de la justice, prévenu ou condamné ? À quel juge doit-il s'adresser pour demander un aménagement de peine ou une suspension de peine ? Il est usager du service public pénitentiaire soumis à des règles nationales mais également à des règles locales. Chaque établissement pénitentiaire développe des règles particulières. Il est également citoyen avec des libertés fondamentales, puisque l'incarcération ne suspend pas ses droits extérieurs. Il conserve notamment des droits patrimoniaux, des droits civils, des droits d'expression et son droit de vote. Il dispose enfin des droits en tant que futur libéré. Le législateur s'était posé la question de savoir s'il fallait créer une discrimination positive vis-à-vis de la population pénale. Avant 1994, les détenus avaient, par exemple, plus de droits que les personnes libres en matière de santé, puisqu'on leur reconnaissait un accès facilité. En revanche, les détenus ont beaucoup de mal à faire reconnaître leurs droits sociaux, qu'il s'agisse du handicap ou de la vieillesse en détention, mais également du chômage et du droit du travail.

En ce qui concerne les malades mentaux pris en charge sous contrainte, on rencontre à peu près les mêmes problématiques. Lorsqu'une personne est hospitalisée sous contrainte, elle est confrontée au problème de qualification de sa situation juridique. Elle n'a pas les mêmes droits selon qu'elle est hospitalisée à la suite de la décision du préfet (SDRE) ou à la suite de la demande d'un tiers (SDT). Elle dispose des droits en tant que patient. Cela signifie que sa pathologie doit être prise en compte, que les traitements doivent être adaptés à ses besoins

et que l'offre de soins doit être la même sur l'ensemble du territoire. Par exemple, l'offre de soins est-elle la même dans tous les hôpitaux de France ? On sait qu'en matière de psychiatrie, il existe des différences de traitement importantes d'un territoire à un autre. La personne hospitalisée sous contrainte a également des droits en tant que citoyen. Elle conserve sa vie de famille, son patrimoine, ses droits civiques. Cela signifie que durant une hospitalisation tout doit être mis en œuvre afin de réduire au maximum la coupure avec l'extérieur. Elle a également des droits en tant qu'usager de l'établissement avec un règlement intérieur qui est de plus en plus contrôlé. La jurisprudence a d'ailleurs eu l'occasion, récemment, de se prononcer[4] sur la légalité du règlement intérieur du centre Cadillac, qui avait interdit la sexualité. Peut-on interdire la sexualité dans les lieux privatifs de liberté, notamment lorsque les personnes y restent très longtemps et n'ont pas la possibilité de quitter ces établissements ?

Ces deux populations, les détenus et les malades mentaux, font face à un droit volatile qui évolue très rapidement. Prenez simplement la réforme du soin sous contrainte de 2011, modifiée en 2013 et qui sera, selon toute vraisemblance, à nouveau modifiée en 2014. C'est un droit incompréhensible, parce que l'on voit la difficulté à faire reconnaître ces différents statuts d'usager, de personne humaine et de citoyen. Il est nécessaire que le législateur clarifie le rôle du tiers à l'origine de la demande de soin, le statut juridique du programme de soin, la mission et les moyens du juge des libertés et de la détention, les conditions du contradictoire à l'audience, etc.

Comment rendre accessible le droit ? Il me semble qu'une réflexion doit être menée par le législateur. Est-ce que l'on doit créer un droit commun des lieux de privation de liberté ? Je ne le crois pas, même s'il faut faire respecter des principes intangibles de droit commun.

Il faut ensuite se poser la question de l'accès aux droits d'un point de vue très pratique dans les lieux de privation de liberté. Comment expliquer que les détenus ne puissent pas avoir d'accès à Légifrance ? Et, qui doit fournir l'information aux personnes privées de liberté ? L'information doit-elle être apportée par l'administration elle-même ou par un tiers ? Pour prétendre faire respecter ses droits, il faut avant tout les connaitre.

Nicolas Duvoux : Je vous remercie. Je vais repasser à chacun des intervenants la parole pour leur demander une réflexion sur ce que Markus Jaeger a énoncé en ouverture de sa présentation. Il évoquait les immigrés en situation irrégulière, en soulignant que leur accès aux droits était perçu comme un problème et non comme une solution. Cela fait écho à ce qui a été évoqué de manière très substantielle dans la première table ronde, non pas au sujet de ces populations d'immigrés en situation irrégulière, mais pour l'ensemble des citoyens qui sont des usagers potentiels des services publics, et notamment des politiques sociales.

Je propose aux uns et aux autres de rebondir sur cette formulation, qui interroge fondamentalement la question de l'accès aux droits des populations vulnérables et la relation très ambivalente que la société entretient avec elles.

Philippe de Botton : Je souhaiterais revenir sur vos remarques liminaires, car nous n'avons pu aborder tous les dispositifs existants concernant l'accès aux droits et, par conséquent, l'accès aux soins.

4 Cour administrative d'appel de Bordeaux, n° 11BX01790, 6 novembre 2012

Je pense que l'on assiste depuis plus de dix ans à une dégradation progressive des dispositifs existants. Ils sont saturés, à bout de souffle, souvent très coûteux et peu efficaces, ce qui entrave l'accès aux droits des publics, et notamment des publics vulnérables. Un réel changement d'approche est nécessaire vis-à-vis des problèmes de l'exclusion. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale est un signal encourageant mais il faut qu'il soit suivi d'effets, car il existe un vrai décalage entre ce qui est affiché et la réalité de terrain.

Denis Chemla : Je m'occupe d'une association qui fait des permanences juridiques gratuites dans des lieux fréquentés par des personnes en situation d'exclusion. Dans certains lieux, 70 % de nos consultations concernent des étrangers en situation irrégulière. On constate une très grande complexification du droit et un changement constant du statut juridique des étrangers, ce qui rend le conseil juridique difficile à donner. Par ailleurs, l'accueil en préfecture est parfois épouvantable. Il existe une très grande disparité sur le territoire entre les préfectures et nous sommes parfois reçus de façon indigne.

François Chérèque : Je reviens sur la conclusion que je n'ai pas pu faire. Vous faites allusion aux difficultés croissantes que rencontrent les populations immigrées pour accéder aux soins. Le premier droit contesté dans le débat public lorsqu'il s'agit de remettre en cause des droits sociaux ou de faire des économies concerne toujours l'Aide médicale d'Etat (AME), dont bénéficient les immigrés. Mais le problème d'accès aux droits ne concerne pas uniquement les étrangers en situation irrégulière, il se pose également pour les jeunes. À partir du moment où l'on fait une discrimination entre les moins de 25 ans et les plus de 25 ans, c'est un problème. À partir du moment où l'on se sent obligé, par générosité, de créer des parcours d'accès aux droits différenciés en fonction de la situation sociale, cela veut dire qu'il y a un problème. Si l'on ne veut pas remettre en cause l'organisation globale du système qui exclut une partie de la population, cela signifie qu'il y a un problème.

Markus Jaeger : Madame la Ministre a déclaré vouloir rapprocher la justice des citoyens les plus vulnérables. Il me semble que cette proposition va dans le bon sens. On peut être un peu plus radical et dire que ce sont « les clients » que l'on souhaite avoir. Il ne faut pas les attendre, mais aller les chercher. Cette nouvelle attitude serait bénéfique. Évidemment, faire le contraire, à savoir, pénaliser l'aide citoyenne à des personnes en situation irrégulière est quelque chose de scélérat qui doit cesser dans nos pays. Je donnerai l'exemple le plus connu qui est celui du pêcheur italien qui ramène des personnes en train de se noyer avec son bateau et qui se voit confisquer son bateau.

Éric Pechillon : Une dernière remarque concernant cette problématique d'accès aux droits. Face à des populations vulnérables, se pose la question de savoir s'il faut faire une discrimination positive pour leur permettre d'accéder plus facilement aux droits. Il faut créer effectivement des dispositifs qui permettent à ces populations de connaître leurs droits et d'accéder à l'intégralité de l'information.

ECHANGES AVEC LA SALLE

Nicolas Duvoux : Merci beaucoup pour ces prises de parole. Je me tourne vers la salle pour deux questions.

François Korber : Je suis représentant de l'association Robin des lois, qui se bat pour défendre les droits des personnes détenues. Nous sommes une sorte de SOS Amitiés. Je je reçois tous les jours des coups de fil de gens qui sont en grande détresse dans les prisons. À côté de cela, nous nous battons sur des thèmes nationaux. Nous avons ainsi fait baisser le « racket » de la télévision dans les prisons, en obtenant un tarif de huit euros.

Je suis très heureux qu'Éric Pechillon ait enfin prononcé le mot prison, car depuis ce matin il n'avait été prononcé par personne. Il est très important que tous les intervenants prennent conscience que les gens qui sont en prison cumulent tous les handicaps. Ils ont des problèmes d'accès à la santé, ils ne savent pas lire, ils ne savent pas écrire. Il ne s'agit pas de faire du misérabilisme ou de faire pleurer sur des gens qui ont commis de graves infractions. Je n'oublie jamais les victimes. Il existe des associations pour cela qui font très bien leur travail. Mais s'occuper des personnes détenues et faire en sorte qu'elles ne soient pas humiliées en permanence par l'administration, me paraît une prise de conscience indispensable. Dans d'autres pays européens, l'état d'esprit de la population vis-à-vis des prisonniers est très différent du nôtre. Il faut donc que les mentalités changent.

Très concrètement, je pense qu'il faut absolument faciliter l'accès aux droits avec l'entrée d'Internet et du téléphone portable. On nous objecte souvent des raisons de sécurité. Je ne les méconnais pas. Mais nous savons tous qu'il y a des milliers de portables en prison. Il est vrai que l'on peut s'évader plus facilement avec un portable, mais 99 % des gens qui possèdent un portable s'en servent pour appeler leur femme et maintenir les liens familiaux. Il en va de même pour Internet. Si les gens commettent des fautes avec Internet, il convient de les sanctionner, en application du droit commun. Cet élément me paraît capital car souvent, il s'agit de jeunes qui ont cette culture du numérique. Comment voulez-vous chercher un travail si vous n'avez pas Internet et que vous êtes derrière les murs ?

Nicolas Duvoux : Je vous remercie. Je vais prendre une deuxième question, puis je laisserai les intervenants répondre.

Romain Sabatier : Je suis secrétaire général du Haut conseil pour l'égalité entre les femmes et les hommes, instance consultative indépendante placée auprès du Premier ministre. Je remercie les organisateurs pour cette journée qui nourrit notre travail d'évaluation des politiques publiques.

Je suis frappé d'entendre parler de citoyens, de requérants, de migrants sans que l'approche sexuée des questions ne soit abordée, alors que les intervenants ont eux-mêmes mis en avant que les personnes les plus précaires et les plus pauvres sont les plus concernées par le non-recours. Or, l'on sait que deux tiers des travailleurs pauvres sont des travailleuses pauvres et que 4,7 millions des femmes sont sous le seuil de pauvreté contre 3,9 millions des hommes. Il y a donc une prépondérance de femmes parmi les publics pauvres et précaires, et potentiellement parmi les personnes qui ne recourent pas à leurs droits. Les données sexuées manquent en termes de non-recours. Je souhaiterais savoir si cette analyse est intégrée à

vos réflexions. Comment pourrait-on produire des données sexuées sur le non-recours ? La réponse que vous apporterez pourra nourrir nos travaux propres, concernant par exemple le recours à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) et les inégalités territoriales en matière de droits des femmes.

Nicolas Duvoux : Merci beaucoup. Denis Chemla, un mot sur la question des prisons.

Denis Chemla : En effet, nous intervenons aussi dans des permanences juridiques en prison. Il existe de nombreux points d'accès au droit dans les prisons. Notre association intervient notamment à La Santé et à Fresnes. C'est une des préoccupations du ministère de la Justice que de développer ce type de dispositifs. Pour ce qui nous concerne, il s'agit de permanences juridiques où les détenus sont informés sur leurs droits et sur les problématiques juridiques et administratives qu'ils peuvent rencontrer. Lorsque l'on est en détention, il est encore plus difficile d'accéder au droit. Vous avez raison, c'est l'un des points sur lequel il faut insister.

François Chérèque : En ce qui concerne les statistiques sexuées, je ne peux que partager votre propos. Dans les éléments d'évaluation du plan contre la pauvreté que j'ai mis en place, il existe des éléments qui sont directement liés à la situation des femmes, notamment en ce qui concerne la pauvreté, et à la situation des femmes vivant seules avec leurs enfants. Sachant que la pauvreté des femmes vivant seules avec leurs enfants est celle qui augmente le plus, il est évident que notre évaluation comprendra un regard sur cette situation en particulier.

Markus Jaeger : Je crois qu'il existe deux sources d'espoir pour les personnes vulnérables. L'une est l'accès à la justice et l'autre est l'accès à la santé.

Nicolas Duvoux : Merci à tous les intervenants. Les travaux de cette table ronde ont illustré, sinon la continuité, au moins le continuum entre les situations les plus spécifiques et les plus marginales et celles qui concernent tous les citoyens. ■



Flor EGAS

Chargée de mission du Défenseur des droits, démographe de formation.

Flor Egas est diplômée de L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et a commencé sa carrière comme chargée de recherches à l'Institut national d'études démographiques. En 1994, elle s'oriente vers le conseil en élaboration des politiques publiques et rejoint Ressources 93, agence de développement urbain rattachée au Département de Seine-Saint-Denis, en 1999. Au sein de la direction de l'éducation du Département, Flor Egas a piloté l'élaboration du Schéma départemental des collèges, adopté en 2005, et a mis en place le Pôle démographie et prospective scolaire, dont elle a été responsable entre 2006 et 2013. Flor Egas intervient dans le Master *Développement social urbain et action publique* à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines.



Jean-Philippe BROUANT

Maître de conférences à l'Ecole de droit de la Sorbonne, Université Paris1.

Jean-Philippe Brouant codirige le SERDEAUT (Sorbonne Etudes et Recherches en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement, de l'Urbanisme et du Tourisme). Ses enseignements et recherches portent sur les politiques publiques dans le champ du logement, de l'urbanisme, de la cohésion territoriale et de la décentralisation.



Mireille GAFFIÉ

Conseillère experte au Département du Réseau Territorial du Défenseur des droits. Directrice adjointe du travail.

Diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble et de l'Institut National du Travail et de la Formation Professionnelle de Lyon, Mireille GAFFIÉ débute sa carrière en tant qu'inspectrice du travail dans les services déconcentrés de l'Etat. Puis elle rejoint le Défenseur des droits en 2011. Au sein du Département du Réseau Territorial, elle participe à l'animation du réseau de plus de 400 délégués bénévoles répartis sur l'ensemble du territoire et apporte son appui aux délégués sur les questions de lutte contre les discriminations et d'accès aux droits.



Gérard GAUCHER

Premier Vice-président au tribunal de grande instance de Lyon, chargé de la coordination des pôles civils. Président délégué du Conseil départemental d'accès au droit du département du Rhône.

Gérard Gaucher est magistrat référent pour le siège des neuf maisons de justice et du droit et antennes de l'agglomération lyonnaise, depuis 2010. Entre 1999 et 2010, il a été Président du tribunal de grande Instance de Mâcon et Président du Conseil départemental d'accès au droit du Saône-et-Loire. De 1990 à 1998, il a exercé à la cour d'appel de Lyon en tant que Conseiller, Secrétaire général de la Première Présidence.



Claire GUICHET

Représentante de la Fédération des Associations Générales Etudiantes (FAGE).

Claire Guichet est membre du CESE au titre des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse. Elle y occupe les fonctions de Vice-présidente de la section Education, Culture et Communication et siège à la Délégation aux Droits des Femmes et à l'Egalité, ainsi qu'à la section de l'Aménagement Durable des Territoires, pour laquelle elle a rédigé l'avis sur le logement autonome des jeunes, publié par le CESE en janvier 2013. En parallèle, elle effectue une thèse de science politique à l'Université Paris-II Panthéon-Assas.



Didier LESUEUR

Administrateur territorial, délégué général adjoint de l'Observatoire de l'Action Sociale (ODAS).

Didier Lesueur a commencé sa carrière en 1982 comme assistant social à l'aide sociale à l'enfance au Département des Hauts-de-Seine. Il occupe divers postes au Département, notamment dans l'aide sociale et l'aide sociale à l'enfance, ou encore le médico-social. Il rejoint en 2002 le Département de Seine-et-Marne comme secrétaire général et adjoint du directeur général en charge des solidarités. Didier Lesueur est depuis 2008 délégué général adjoint de l'ODAS. Cet organisme indépendant mise en priorité sur la mobilisation des acteurs locaux et des politiques de proximité autour du renforcement du lien social. Didier Lesueur est rédacteur en chef du Bulletin de la protection de l'enfance (édité par le journal de l'action sociale).



Olivier NOBLECOURT

Adjoint au Maire de Grenoble en charge de l'action sociale et familiale et Vice-président du Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) de Grenoble.

Diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Olivier Noblecourt est adjoint au Maire en charge de l'Action sociale et familiale à Grenoble et, à ce titre, Vice-président du Centre Communal d'Action Sociale. Il est par ailleurs Vice-président en charge de l'université, la recherche et l'hébergement de la Métro (communauté d'agglomérations Grenoble-Alpes Métropole) et Vice-Président d'Actis, bailleur social à Grenoble.

TROISIÈME TABLE RONDE

ACCÈS AUX DROITS ET TERRITOIRES

ANIMÉE PAR FLOR EGAS, AVEC LES INTERVENTIONS DE JEAN-PHILIPPE BROUANT, MIREILLE GAFFIÉ, GÉRARD GAUCHER, CLAIRE GUICHET, DIDIER LESUEUR ET OLIVIER NOBLECOURT.

Flor Egas : Mesdames et Messieurs, bonjour. Il me revient d'animer cette troisième séance dédiée à l'accès aux droits dans les territoires. Avant de passer la parole aux différents intervenants, je vais introduire brièvement cette thématique à partir des constats qui montrent les inégalités d'accès aux biens et aux services dans les différents territoires.

La dimension territoriale de l'accès aux droits concerne autant l'adéquation de l'offre des services publics aux besoins des habitants, que les conditions concrètes dans lesquelles s'exerce l'action publique afin d'atténuer les disparités géographiques ou démographiques préexistantes.

En dépit des politiques sectorielles, souvent décentralisées, les inégalités territoriales persistent mais à des échelles plus fines, au sein des bassins de vie où se développent des poches de pauvreté, que l'effet de la crise économique peut aggraver. Le dernier rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS) fait état de la dégradation de la situation sociale dans ces quartiers et de l'écart grandissant avec les autres quartiers des mêmes agglomérations.

La « vulnérabilité » de certains territoires est perceptible dans la faiblesse des revenus des habitants (les ménages aux revenus les plus faibles se trouvent en partie dans le monde rural, éloigné et vieillissant, mais surtout dans les quartiers d'habitat social des grands pôles urbains), dans l'offre de santé (la densité médicale est moins élevée en milieu rural et à la périphérie des grandes villes, alors que les centre-villes sont sur-dotés). Les délais, le coût et le service rendu ne sont pas similaires dans toutes les régions, ou encore dans l'accueil de la petite enfance (tous types d'accueil confondus, les écarts entre départements varient entre 29 et 106 places pour 1000 enfants de moins de trois ans).

De manière plus structurelle, ces inégalités se concentrent dans les quartiers défavorisés de la périphérie des grandes et moyennes agglomérations, les zones urbaines « sensibles » selon la terminologie de la politique de la ville. Leur particularité est d'abriter une population à bas revenus, avec un faible niveau de qualification qui pèse dans l'accès à l'emploi, un taux de chômage très élevé (22,7 % en zone urbaine sensible (ZUS) contre 9,4 % hors ZUS dans les villes qui en comprennent une ; pour les jeunes de 15-24 ans ce taux est respectivement de 40,4 % et 21,6 %), un nombre élevé de familles monoparentales, de jeunes et d'étrangers. Outre les écarts liés aux conditions socioéconomiques, les disparités concernent également les principaux services publics : l'éducation (les élèves scolarisés dans les collèges du quartier sont plus souvent que les autres orientés vers les filières courtes), la santé (un habitant sur

quatre renonce à des soins pour raisons financières), les transports en commun sont insuffisants et les services collectifs moins présents.

Dans les territoires fragiles, les inégalités sociales et territoriales se cumulent, s'imbriquent et viennent limiter l'efficacité des politiques sectorielles. Ces situations révèlent des contraintes dans l'accès aux droits et interrogent le principe d'égalité dans les services publics, dont l'organisation relève de plus en plus du local.

La réduction des inégalités territoriales, notamment dans les quartiers populaires des grandes et moyennes agglomérations, compte parmi les défis majeurs pour les politiques publiques. A travers le rétablissement de l'égalité en faveur des personnes et des territoires, c'est de l'enjeu de justice et de cohésion sociale qu'il est question. Enjeu que le ministère de l'Égalité des territoires et du Logement formule dans les termes suivants : « L'égalité est inséparable de la question territoriale. Restaurer l'égalité des territoires, c'est restaurer l'égalité des chances quel que soit le lieu de naissance, de résidence ou de travail ».

À travers la réforme de la politique de la ville et de la décentralisation, la révision des outils et des dispositifs concerne l'Etat, comme premier garant de la cohésion sociale, les collectivités locales et les organismes publics déconcentrés qui mettent en œuvre les politiques de redistribution, mais aussi l'ensemble des acteurs de l'accès aux droits. L'effectivité des droits passe par la lutte contre les inégalités territoriales.

Avant d'ouvrir la discussion avec les différents intervenants sur l'enjeu territorial de l'accès aux droits, je donne la parole à Madame Mireille Gaffié, du département du réseau territorial du Défenseur des droits, qui nous parlera de la présence du Défenseur des droits dans les territoires.

Mireille Gaffié : Affectée au département du réseau territorial, je ne suis donc pas directement sur le terrain. J'aimerais vous informer de quelques messages par rapport aux observations que l'on peut faire grâce à la présence de nos quatre cents délégués sur tout le territoire.

J'aimerais d'abord vous faire partager un chiffre qui m'a interpellé, sur les résultats d'un sondage réalisé en octobre 2013 conjointement par l'Organisation internationale du travail et le Défenseur des droits. Ce sondage porte sur le ressenti des discriminations par les demandeurs d'emploi. Une des questions portait sur les recours et les démarches engagés par les demandeurs d'emploi estimant avoir été victimes d'une discrimination. Seulement 7 % des personnes qui se sont senties discriminées lors des procédures d'embauche ont entrepris des démarches pour faire valoir leurs droits, ce chiffre étant de 5 % pour les habitants des zones urbaines sensibles. Ce taux monte à 33 % lorsque les personnes disent avoir été informées sur leurs droits. Ce résultat met en évidence l'effet démultiplicateur de l'accès à l'information par rapport à l'accès aux droits. L'accès aux droits passe forcément par l'accès à l'information sur les droits. À cet égard, ce chiffre est tout à fait parlant.

Sur les territoires, les dispositifs d'accès au droit, les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les maisons de la justice et du droit (MJD) et les points d'accès au droit, jouent un rôle fondamental. Dans ces structures interviennent les quatre cents délégués bénévoles du Défenseur des droits. Ils sont présents dans 600 lieux de permanences. Le Défenseur des droits s'attache à ce qu'il y ait au moins deux délégués par département, afin de rendre la

proximité possible à la fois en zone urbaine, en zone périurbaine et en zone rurale. C'est un minimum. En fonction des besoins identifiés sur les territoires, nous essayons d'étoffer notre réseau. Plus de 80 % des communes qui ont une zone urbaine sensible bénéficient d'une permanence soit dans leur commune, soit sur une commune limitrophe. Le Défenseur, par la présence des délégués, s'efforce d'être présent de façon cohérente et de faire un maillage sur tout le territoire, y compris les Départements d'outre-mer et Territoires d'outre-mer (DOM-TOM).

Notre connaissance du terrain nous permet de constater des disparités en matière de dispositifs d'accès au droit, les CDAD et les MJD n'étant pas organisés de la même façon sur tout le territoire. La loi de décembre 1998 renforce l'aide à l'accès au droit, mais elle ne garantit pas en elle-même la mise en place des structures et l'effectivité de l'accès au droit, qui dépendent des acteurs locaux. Philippe Warin parlait de la responsabilité des acteurs au niveau des territoires pour mettre en œuvre les dispositifs. Ceci est un effet de la territorialisation des politiques publiques, la volonté et l'objectif étant de rendre un meilleur service aux usagers et d'être plus proches d'eux en s'adaptant aux réalités locales. Mais le revers de la médaille, c'est que ces mêmes usagers sont davantage exposés à des ruptures d'égalité. On peut le constater sur les territoires et il y a certainement une réflexion à mener pour améliorer le maillage.

En conclusion, j'aimerais tout simplement vous donner un autre chiffre. 50 % des saisines des délégués, soit 33 000 demandes par an, portent sur des champs qui ne sont pas de la compétence du Défenseur des droits. Les gens viennent voir le Défenseur des droits en dernier recours. Ils ne savent pas où aller. Ils sont un peu perdus. Ils ont épuisé les différents recours et sont épuisés eux-mêmes par toutes les démarches et par la complexité des procédures. Nos délégués doivent alors réorienter les personnes auprès du bon interlocuteur, mais surtout faire preuve de pédagogie et d'écoute.

Je voulais mettre l'accent sur ce travail d'écoute fait par tous les acteurs qui travaillent dans ces structures d'accès au droit et d'information. Cette écoute crée du lien social. Elle permet de prévenir les litiges et d'insuffler un peu de cohésion sociale, ce qui en période de crise est très important.

Flor Egas : Merci Madame Gaffié. À travers votre intervention, on voit l'importance de la présence humaine, du choix d'implantation des services et la nécessité de se rapprocher des publics les plus éloignés de l'information.

Ce matin, Diane Roman rappelait que la solidarité est un droit et que l'action du service public est une obligation. Cette obligation intègre l'information et l'accompagnement des personnes. Elle suppose une présence de proximité, tant en termes géographiques qu'en termes de lisibilité des institutions et des actions.

Je propose de passer la parole à Monsieur Gérard Gaucher, magistrat, premier vice-président du tribunal de grande instance de Lyon, président délégué du Conseil départemental d'accès au droit du Rhône. Par rapport à cette obligation qui est faite aux services publics, quel constat faites-vous de l'effectivité des dispositifs territoriaux d'aide à l'accès au droit que constituent les CDAD et les MJD ?

Gérard Gaucher : Merci Madame. Je suis un juge, j'allais presque dire un vieux juge, et pourtant je vais prendre part à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est ce qu'a dit le législateur en 1991, lorsqu'il a confié aux présidents des tribunaux de grande instance le soin

d'organiser l'aide à l'accès au droit. A l'époque, ce choix n'allait pas de soi. La question s'était posée de savoir qui, du Préfet ou du juge, était le mieux placé pour organiser l'accès au droit. On avait conscience qu'il ne suffisait pas d'améliorer les conditions de l'indemnisation de l'aide juridictionnelle pour permettre à chacun d'accéder à ses droits. Pour accéder au droit, il faut aller sur le terrain et il faut que les droits puissent être incarnés par quelqu'un de proximité. Si j'étais cultivé et si je savais où trouver un avocat, j'aurais accès au droit. En revanche, si je ne savais pas qu'il fallait consulter un avocat, personne ne m'y conduirait.

Nous avons mis en place en 1991 les conseils départementaux d'aide juridique, rebaptisés par la loi de 1998, conseils départementaux de l'accès au droit, qui sont des groupements d'intérêt public. Ils regroupent des partenaires juridiques, avocats, notaires, huissiers, des collectivités territoriales, l'association départementale des maires, le conseil général, et des associations. Le but de ces conseils est de mobiliser les partenaires en vue d'instaurer une politique d'aide à l'accès au droit dans le département. Il faut les mobiliser, les réunir, les faire travailler dans une même direction, et obtenir des financements croisés, ce qui est déjà une première difficulté. L'État va fournir son écot, le Conseil général va peut-être participer et les professions juridiques contribuent généralement par des prestations en nature, par les consultations gratuites qu'elles vont effectuer. Ce dispositif se décline localement dans des points d'accès au droit.

Je suis un fervent adepte des nouvelles technologies mais je crois que le droit doit être incarné. J'ai présidé, par délégation, le Conseil départemental d'accès au droit de Saône-et-Loire pendant huit ans. Je préside celui du Rhône depuis trois ans. Nous avons mis en place des entretiens avec des juristes qui sont là pour écouter durant 30 minutes les personnes exposer leurs problèmes. Celles-ci nous ont dit qu'elles n'avaient jamais pu aller au bout de leur histoire, car elles étaient systématiquement renvoyées vers d'autres intervenants. Nous leur permettons de raconter leur histoire. Ensuite, le juriste la qualifie. C'est par le biais de ces entretiens que l'on va orienter vers les professionnels compétents les personnes qui en avaient besoin. La difficulté est d'avoir sur tous les points d'un département la même qualité de service. On a la même difficulté que pour la médecine. Il est certain que lorsque l'on habite à côté de l'hôpital cardiologique, on a plus de chances d'échapper à un infarctus que si l'on habite au fin fond du département. Le problème est de permettre cette égalité de traitement. Il faut également faire en sorte que tous puissent y avoir accès. Lorsque j'ai monté un point d'accès au droit pour les personnes âgées en Saône-et-Loire, je me suis heurté aux pires difficultés. Tous les directeurs de maisons de retraite me disaient qu'il fallait surtout les laisser tranquilles et ne leur parler de rien, car les personnes âgées n'ont pas de problèmes de retraite, puisque ce sont les enfants qui s'en occupent. Je me suis aperçu qu'il n'était pas si évident que cela de monter des actions pour les personnes âgées.

Je mentionnerai également le problème des personnes étrangères. Je terminerai par une anecdote. Le Préfet recevant le Procureur et moi-même à un repas, je lui ai demandé s'il acceptait que la maison de la justice et du droit puisse contacter ses services pour parler des possibilités de régularisation des personnes en situation irrégulière. Après un grand silence, il m'a répondu que cela ne serait pas possible.

Je terminerai en soulignant que la faiblesse de notre dispositif, relève également de l'investissement des présidents de tribunaux de grande instance. Ils sont environ quatre-vingt-quinze. Certains sont très dynamiques, d'autres le sont moins. D'autres, encore, sont réservés sur cette mission. Comment faire coexister ces trois styles ? Le deuxième problème, c'est l'inégalité des efforts faits par les collectivités territoriales. Comment assurer l'égalité sur le territoire

avec une inégalité de management et une inégalité entre les niveaux de contribution ? Il faut arriver à redynamiser tout cela.

Flor Egas : Merci Monsieur Gaucher. L'accès au droit est complexe à mettre en place avec des interlocuteurs multiples, qui se mobilisent différemment. L'action sociale, par sa nature et par le niveau de compétences dont elle dépend, est également au cœur de la question de l'accès aux droits dans les territoires. L'action sociale correspond aujourd'hui à 50 % des budgets des départements pour l'aide aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux plus démunis.

Didier Lesueur, vous êtes délégué général adjoint de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS), quel regard portez-vous sur l'évolution des services publics locaux après trente ans de décentralisation ? Comment analysez-vous la question des inégalités entre les territoires et la disparité des ressources des collectivités territoriales ? Comment analysez-vous la demande tendant à réinvestir la solidarité nationale adressée par les élus locaux à l'État ?

Didier Lesueur : La question que l'on peut se poser est la suivante : décentralisation et égalité vont-elles de paire ? J'en conviens, mon propos est provoquant. Dans un État profondément jacobin, cette question prend sens.

Lorsque la décentralisation a été mise en place en 1982, il y avait une profonde suspicion sur la capacité des collectivités territoriales à contribuer à la réduction des inégalités. Or, les travaux menés par l'ODAS depuis vingt-trois ans montrent que, contrairement aux idées reçues, la décentralisation contribue à réduire les inégalités. Des indicateurs assez robustes montrent que, depuis 1984, la situation héritée par les collectivités territoriales n'était pas égale. Cela traduit que l'État éprouve lui aussi des difficultés à promouvoir l'égalité sur tous les points du territoire. Mais l'investissement des collectivités territoriales et notamment celui des Départements montre qu'ils ont cherché à réduire les inégalités entre les territoires. Il ne fait pas de doute que la question de la proximité régule autant que la norme. J'en veux pour preuve la politique de la petite enfance, qui constitue un excellent exemple en la matière. Aucun texte législatif ne dit que les communes sont responsables de cette politique. Et pourtant, après des débats entre les départements et les communes au moment de la décentralisation, les communes se sont emparées de ce sujet, afin de construire une politique complète avec le soutien des Caisses d'Allocations Familiales, et de l'État, et de répondre aux besoins des habitants.

Certaines conditions doivent cependant être remplies pour que la décentralisation puisse remplir son rôle. L'ODAS dit souvent : « laissons respirer le local ». Depuis la mise en œuvre de la décentralisation, en 1984, on observe schématiquement deux mouvements. Un premier mouvement, engagé entre 1984 et 1990, a été le déploiement des responsabilités des collectivités territoriales dans le cadre des transferts de compétences. Dans les dix premières années du XXIe siècle, le transfert de compétences laisse la place à un transfert de dispositifs. Ce n'est pas la même chose. Un dispositif est une politique à déployer dont les objectifs et les modalités de mise en œuvre sont déterminées par la gouvernance nationale. Ainsi, on assiste à un changement de nature de la décentralisation entre cette première et cette deuxième période. Je parle souvent de « déconcentralisation », un mélange de décentralisation et de déconcentration. On dit finalement aux collectivités territoriales comment faire. C'est l'inverse de la décentralisation. Cela participe de la préoccupation de mettre en œuvre un certain nombre d'orientations. Mais finalement quel est le sens de la décentralisation et

quel est le rôle des acteurs locaux : mise en œuvre des politiques nationales ou animation et développement des territoires ?

On parle souvent du millefeuille territorial mais beaucoup moins du millefeuille des dispositifs. Or, la superposition et la multiplication des dispositifs posent plusieurs problèmes : d'une part une segmentation de l'action publique, et d'autre part, des questions de coordination entre les dispositifs. Enfin, la multiplication des interventions auprès des familles qui, souvent, ne comprennent pas pourquoi un assistant social intervient au titre de l'accompagnement social lié au logement, puis un autre au titre de l'accompagnement au RSA, etc. Cette question du millefeuille des dispositifs pose aussi un problème d'emploi des ressources publiques à un moment où l'argent est compté.

Se pose enfin la question de l'adaptation de l'action publique aux besoins des personnes. Vous ne serez pas surpris si j'évoque là le rôle fondamental des observatoires dans les territoires. De l'observation, non pas de la réponse, mais des besoins. Ce n'est pas la même chose.

Flor Egas : Merci. Nous allons continuer à examiner la question de la territorialisation de l'action sociale à un niveau de maillage plus fin, celui de la commune. Les communes sont aussi un acteur de l'action sociale, et par conséquent de l'accès aux droits.

Je m'adresse à Monsieur Olivier Noblecourt, vice-président du Centre Communal d'Action Sociale de Grenoble. Les besoins sont multiples et complexes et s'inscrivent dans des trajectoires personnelles ; comment une commune telle que Grenoble prend-t-elle en compte cette diversité des situations et adapte-t-elle les pratiques de l'action sociale ?

Olivier Noblecourt : Je viens vous apporter très modestement un point de vue qui est celui d'un élu local. Je ne prétends pas à la sagesse du juge ou à l'observation de l'ODAS.

La question du non-recours aux droits comme aux services porte les stigmates des dérives des dix ou quinze dernières années. D'une part, parce qu'elle nous oblige à repenser l'action sociale pour atteindre les nouveaux publics de la pauvreté. On sait bien que l'action sociale est questionnée par un grand nombre de nos concitoyens lorsqu'elle semble excluante et destinée uniquement aux franges de la population, déjà en situation d'exclusion. D'autre part, parce qu'elle est la résultante de ces politiques de ciblage, de cette balkanisation des dispositifs, de cette extrême complexité quasi kafkaïenne. Enfin, parce que l'action sociale, dans le non-recours, révèle le changement de regard de la société sur les phénomènes de pauvreté et toutes ces logiques de culpabilisation que l'on a vu à l'œuvre ces dernières années, à telle enseigne que la question du non-recours a mis du temps à émerger face à la question de la fraude, qui apparaissait comme l'alpha et l'oméga d'un certain nombre de politiques publiques.

Sur le terrain, ces trois évolutions des politiques sociales se sont traduites par des dérives extrêmement lourdes dans la vie quotidienne d'un grand nombre d'habitants. D'une part, des logiques d'éviction d'équipements. On a vu arriver des équipements considérés dans certains quartiers comme étant réservés à la partie la plus en difficulté de la population. Ne pas se rendre dans ces équipements consiste à revendiquer une forme de dignité sociale dans l'espace public et dans l'environnement immédiat qu'est le quartier. D'autre part, cela révèle des logiques d'ordre institutionnel, mais aussi associatif. Il faut accepter de reconnaître que nous portons, élus locaux, une grande responsabilité dans cette logique de balkanisation de l'offre, car nous avons

délégué l'accès à des services, à des droits et à des associations qui elles-mêmes sédimentent leurs actions à côté des autres. Il existe ainsi dans les coursives de la Villeneuve un grand nombre d'équipements publics ou d'associations, les uns à côté des autres, qui sont vecteurs de l'accès aux droits et aux services mais qui communiquent très marginalement entre eux et s'adressent chacun à une partie bien ciblée de la population. Il y a l'espace personnes âgées pour les autochtones, l'espace personnes âgées pour les chibanis, le Point d'information et de médiation multiservices (PIMMS) qui est le lieu d'accès aux droits et aux services pour la classe moyenne et le Centre communal d'action social (CCAS) pour les plus pauvres.

Enfin, la dernière dérive concerne les logiques de guichet. Ces dernières années, l'action sociale départementale, avec la montée en charge des dépenses d'allocation, restreint de manière dramatique les dépenses d'accompagnement, les départements faisant le choix budgétaire de compenser l'un par l'autre. On a donc aujourd'hui des dispositifs locaux en grande souffrance. Cela crée des phénomènes tout à fait massifs de non-recours, non seulement par manque d'information, mais aussi, parce que notre propre organisation génère le non-recours. La question du non-recours dans le champ de l'action sociale est d'abord une question politique. C'est donc au politique d'apporter des réponses.

A Grenoble, nous avons essayé de modifier l'ensemble de ces critères de ciblage des politiques publiques. Ces critères sont toujours créés forts de bonnes intentions. Ils sont au départ incluants mais deviennent très vite excluants. C'est le cas dans le champ de l'hébergement, dans le champ de l'accès à un certain nombre de droits. Au final, cela relève de ces logiques de parcellisation que j'évoquais. La politique de la petite enfance est ainsi l'une des politiques la plus discriminatoire de notre pays. La politique d'accueil de la petite enfance est réservée aux familles de la classe moyenne aisée, alors que seuls 4 % des enfants des familles pauvres ont accès à la crèche et à la garde collective. L'Observatoire national de la petite enfance a publié une étude démontrant que 70 % des attributions de places en crèche reposent sur le seul critère de la bi-activité des parents. Les familles dont les parents ne travaillent pas ou travaillent à temps partiel n'ont pas accès à un mode de garde collectif. Or, cela a un impact considérable sur le développement de l'enfant. À Grenoble, nous avons inversé les critères, puisque c'est le critère de pauvreté des parents qui donne la priorité d'accès à la crèche. Près de 35 % d'enfants sont en situation de pauvreté dans les crèches municipales de Grenoble. On peut inverser par la politique publique ces logiques de non-recours.

Il en va de même de l'aide sociale facultative qui, au prétexte d'éviter certaines dérives clientélistes, devient un vrai maelström de critères plus ou moins pertinents. Là aussi, nous avons créé des logiques de plate-forme sans aucune condition de ressources ni aucun critère, car l'enjeu est d'atteindre la classe moyenne fragilisée et de proposer à ces familles, souvent monoparentales, des accompagnements et des droits auxquels elles peuvent prétendre. On a ainsi créé une allocation municipale d'habitation pour les ménages pauvres qui habitent le parc privé. Je rappelle qu'en France la majorité des ménages pauvres vit dans le parc privé et non pas dans le parc social.

Il faut par ailleurs changer l'intervention sociale pour casser les logiques de filières. Nous avons ainsi supprimé l'appellation « centres sociaux » et repris une logique d'accueil généraliste en fusionnant les centres sociaux avec le champ de l'éducation populaire en termes d'accueil, les maisons de l'enfance, les MJC mais aussi les antennes municipales. L'objectif étant de proposer sur un lieu unique un panel de services extrêmement large et de rassembler des équipements qui souvent n'étaient distants que de quelques mètres mais ne se connaissaient pas. Nous

sommes passés dans ces maisons des habitants de 8 000 à 9 000 Grenoblois usagers il y a cinq ans à plus de 30 000 usagers sur l'année 2013. Et nous sommes passés d'une dizaine de services à trente-deux prestations offertes sur l'ensemble de ces onze équipements à travers la ville. Cela a eu un effet massif sur l'accès aux droits et sur la connaissance des services publics et associatifs par un grand nombre de familles.

Il faut enfin développer une action collective. On ne peut pas régler la question de l'accès aux droits en étant sans cesse dans la recherche d'une réponse individuelle. Les travaux de l'ODENORE ont démontré qu'un certain nombre de démarches collectives permettait de favoriser l'accès aux droits. Localement, nous avons fait cette démarche en associant professionnels et habitants à la fois dans des démarches de participation classiques, mais aussi en créant un baromètre du non-recours à destination de l'ensemble des professionnels d'un secteur, en l'occurrence la politique de la ville. Il a permis de révéler quatre-vingt situations de non-recours. À charge pour nous de les porter devant les institutions responsables et les caisses de la sécurité sociale le plus souvent.

Le non-recours est un sujet éminemment problématique, car il met en cause le sens même de l'action sociale dans notre pays et ne trouvera pas de réponse sans une mobilisation à l'échelon territorial et sans une révision radicale de la gouvernance de nos politiques publiques et des articulations entre les différents échelons. On ne peut pas continuer d'avoir des logiques de guichets séparés avec d'un côté des conseils généraux, de l'autre des centres sociaux associatifs ou municipaux ou encore les caisses d'allocations familiales, sans parler des maisons de la justice et du droit, et d'autres dispositifs. Il y a un besoin urgent de changer les postures d'intervention de l'action sociale dans les quartiers, non seulement pour favoriser l'accès aux droits et aux services mais aussi pour réhabiliter le sens de l'action sociale dans des territoires dans lesquels elle est souvent vécue comme un facteur d'aggravation des inégalités, et non pas comme un facteur de résolution.

Flor Egas : Merci pour cet exposé dynamique tourné vers l'innovation. Ces initiatives montrent la manière dont les collectivités territoriales se donnent des marges de manœuvre malgré un contexte marqué par les contraintes financières qui pèsent sur leurs budgets.

Olivier Noblecourt : L'enjeu n'est pas financier. La difficulté majeure porte sur les résistances dans les pratiques des professionnels et la capacité à changer la posture dans un certain nombre de quartiers. Il ne s'agit pas de promouvoir une action sociale surplombante, qui délivre une aide dont les citoyens sont libres ou non de se saisir, mais de faire avec les habitants et d'être à leur écoute. Lorsque l'on donne le sentiment aux habitants de ces quartiers que l'on veut faire leur bonheur malgré eux ou sans eux, on suscite la colère et l'on aggrave le sentiment de stigmatisation. Il y a aujourd'hui un devoir moral d'agir mais aussi une urgence, sous peine de dériver vers un système à l'anglo-saxonne dans lequel on considère que les questions de solidarité passent exclusivement par la responsabilité individuelle et où l'intervention publique est vécue comme une tentative de corriger les inégalités naturelles plutôt que comme un projet et un bien communs.

Flor Egas : Merci de cette précision qui ouvre sur la dimension politique de l'accès aux droits et le rôle des élus locaux.

Je passe maintenant la parole à Jean-Philippe Brouant, maître de conférences en droit public à la Sorbonne Paris I. Monsieur Brouant, vos travaux portent sur les politiques publiques, et

notamment les politiques du logement. Que peut nous apprendre le droit au logement opposable (DALO) sur la territorialisation des politiques publiques ? Bien qu'il s'agisse d'un dispositif national, sa mise en œuvre demande le croisement des compétences des acteurs locaux.

Jean-Philippe Brouant : Le DALO est un droit créé en 2007 qui est garanti par l'État. Il s'inscrit dans le cadre de la politique du logement qui fait très largement appel à la territorialisation. Même si l'on affirme fréquemment que la politique du logement n'est pas décentralisée, tout ce qui entoure la politique du logement est en réalité décentralisé, puisque l'urbanisme, la maîtrise du sol, le financement et l'attribution des logements sont éminemment territorialisés. On se trouve dès l'origine dans un jeu de dupes, parce que l'État est responsable de la mise en œuvre d'un droit sur l'ensemble du territoire national mais il n'a plus les clés pour la satisfaction de ce droit.

On constate qu'un droit qui devrait être le même sur l'ensemble du territoire est diversement appliqué. Les commissions de médiation chargées de statuer sur l'éligibilité au DALO qualifient les situations et peuvent avoir des divergences d'interprétation sur telle ou telle situation. Ce n'est pas parce que l'on est dans un logement insalubre à Nancy que l'on sera dans la même situation d'éligibilité au DALO, dans un autre département. On constate également une variation dans la mise en œuvre du droit. L'offre n'est pas la même selon les territoires, mais la mise en œuvre de ce droit par l'État n'est pas non plus la même partout. Les préfets sont plus ou moins mobilisés sur leur contingent, les bailleurs sociaux jouent plus ou moins bien le jeu, certains refusant les candidats proposés par le Préfet, en arguant de la mixité sociale. Ce sont ces situations d'inégalités qui sont notamment combattues par les associations de défense du droit au logement. Nous avons un programme de recherche en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre et un certain nombre d'associations sur ce thème. Ces associations peuvent d'ailleurs se retrouver dans des situations parfois ambigües : elles peuvent être membres de la commission de médiation et avoir à défendre un demandeur, agir ensuite en tant que prestataire pour réaliser de l'accompagnement social, etc. Ce sont des situations et des jeux d'acteurs éminemment complexes. Comment mettre davantage de simplicité ? Je crois que le quota de logements sociaux qui rend les communes responsables, qui leur assigne une obligation de résultat est un bon dispositif. Il aurait fallu s'en inspirer, transposer ce mécanisme et rendre les communes réellement responsables du DALO. Malheureusement, la loi de 2007 avait prévu, à titre expérimental, que les intercommunalités puissent prendre cette compétence. Aucune ne s'en est saisie. Pourtant, il y a là un vrai enjeu de politique locale. On a le sentiment d'un isolement de l'État pour la mise en œuvre de ce droit. Sur le terrain, les acteurs estiment que le DALO est un problème relevant de l'État, que ce n'est pas un problème local.

Pourquoi ne pas décentraliser la garantie du DALO ? Le fait que les communes et les intercommunalités soient responsables du DALO ne me semblerait pas totalement aberrant, dans la mesure où elles disposent des clés de l'effectivité de ce droit. Est-ce que l'on en prend la voie ? Je suis un peu inquiet. Le projet de loi sur les métropoles avait prévu de faire du DALO une compétence obligatoire pour les métropoles. Il s'agissait de conditionner le transfert des aides à la pierre à la responsabilité du DALO. Mais cela a été rejeté par le Sénat ; le rapporteur évoquait une compétence dont l'État veut se défausser sur les métropoles. La défausse consiste à se débarrasser d'une carte inutile ou dangereuse. Le DALO est-il inutile ou dangereux ?

Flor Egas : La question reste ouverte, sans doute ne manquera-t-elle pas de susciter des commentaires de la salle.

Madame Claire Guichet, vous êtes représentante de la Fédération des associations générales étudiantes et membre du Conseil Économique Social et Environnemental (CESE). Vous avez été rapporteure du rapport sur le logement des jeunes et l'autonomie. Quelles sont les difficultés et les carences des politiques publiques vis-à-vis d'un public jeune, dont tout le monde s'accorde à dire qu'il est une richesse pour les territoires ?

Claire Guichet : Tout le monde s'accorde à dire que la question de la jeunesse est une question prioritaire et qu'elle constitue une richesse pour les territoires. Il serait de très mauvais ton de soutenir le contraire. Je pense que c'est une question importante pour notre pays, parce qu'il y a un enjeu de solidarité intergénérationnelle dans le fait d'avoir auprès des jeunes une action publique concrète et cohérente, qui leur donne l'impression de faire partie de cet Etat de droit et d'être un centre d'intérêt pour les politiques publiques.

L'enjeu est de convaincre ces générations, qui ne constituent pas seulement l'avenir de notre pays, mais qui sont également des cotisants, que participer à la solidarité intergénérationnelle, au début de leur vie professionnelle, est un projet d'avenir. Elles aussi pourront bénéficier de ces dispositifs. Nous sommes confrontés à un problème important qui est la non-reconnaissance complète de la nécessité d'objectifs pour une politique publique de la jeunesse.

Les jeunes ne sont pas une population homogène et tous ne vivent pas exactement les mêmes réalités. Néanmoins, depuis une vingtaine d'années, on assiste à une précarisation de l'entrée sur le marché dans l'emploi, au recentrage d'un certain nombre d'éléments liés à la formation, à une demande d'hyper flexibilité et d'hyper mobilité dans l'accès à la formation et à l'emploi et, en même temps, à un durcissement important de certains éléments, tels que le logement, (ces derniers constituant des éléments de stabilisation et d'insertion sociale). On a aujourd'hui des éléments cohérents qui permettent de parler de problématiques de jeunesse, qui sont ces phases liées aux aller-retour entre l'emploi et la formation, à la construction d'un projet personnel ou professionnel, à l'installation dans une certaine forme de stabilité, dont le logement est une partie importante. Les jeunes sont dans l'apprentissage de la vie et découvrent leurs droits, les logiques administratives et la complexité des recours. Cela a toujours été le cas. Néanmoins, la distension des liens familiaux et l'étalement de cette phase que l'on appelle la jeunesse, les critères regroupant des jeunes entre 18 et 29 ans, font que cette phase s'est allongée. Il s'agit de la phase comprise entre le moment où l'on est à charge d'une famille et le moment où l'on est complètement indépendant. C'est une phase dans laquelle on est autonome, parce que l'on peut faire ses propres choix, on est en capacité de définir ce que va être sa vie, mais où en même temps, on est incapable de la financer et de la réguler seul. Non seulement les jeunes veulent essayer de se débrouiller seuls et ont donc besoin d'une information importante sur leurs droits et sur la façon de les faire respecter, mais on constate aussi qu'ils sont prêts à accepter un certain nombre de choses qu'ils n'auraient pas accepté autrement.

C'est notamment le cas dans le domaine du logement. Le rapport sur l'accès au logement autonome des jeunes réalisé par le CESE révèle que les conditions d'insalubrité sont bien plus importantes chez les jeunes ménages et bien plus souvent tolérées. Beaucoup de jeunes acceptent en effet le logement que l'on consent à leur louer et font rarement des recours. C'est dans le secteur privé que louent les ménages les plus précaires, et parmi eux, une très grande partie de jeunes avec des moyens de recours plus faibles. On retrouve également ces phénomènes dans le domaine de l'emploi. On peut aussi évoquer les temps de réponse de

l'action publique. Et sur le logement, le problème s'accentue. Face à des listes d'attente pour entrer dans le parc à loyer modéré ou face à des situations de recours administratif comme le DALO, beaucoup de jeunes pensent qu'ils auront trouvé un système D avant que le dossier ne soit complété et instruit.

Enfin, un dernier point commande de s'intéresser à cette question : c'est la méconnaissance de la population jeune, la méconnaissance de leurs besoins. Lorsque le CESE a travaillé sur le logement, mais aussi sur le recours aux droits des jeunes, cela était particulièrement visible. On ne sait pas caractériser cette population. Chacun adopte une définition spécifique. Au final, personne n'est en mesure de faire des statistiques pertinentes pour les intégrer aux objectifs généraux de politique publique, ce qui amène à une multitude de petits projets ciblés qui n'apportent pas une réponse générale à cette population.

Flor Egas : Merci Madame. Nous allons prolonger cette discussion avec les personnes présentes dans la salle. Je vous propose de regrouper les questions avant de demander aux intervenants d'y répondre.

ECHANGES AVEC LA SALLE

Catherine de Verdière : Je voudrais rebondir sur ce que vient de dire Claire Guichet. Dans beaucoup de séminaires, on entend dire que notre démographie est une chance. Je dirige un cabinet de conseil en ressources humaines et je représente notre syndicat professionnel pour toutes les questions de lutte contre les discriminations. Il me semble qu'il est temps de poser la problématique de l'éducation de nos jeunes, c'est-à-dire l'éducation à la solidarité. Une intervenante parlait tout à l'heure du devoir de solidarité. Je ne pense pas que cette notion très républicaine soit mise en avant par nos processus pédagogiques, qui sont extrêmement individualistes. Je voulais poser la question à notre intervenante. Ces jeunes sont-ils en situation de promouvoir l'idée qu'il serait intéressant de revoir notre système pédagogique quant aux droits et aux devoirs des jeunes et quant aux relations avec les plus anciens ?

Annie Guilberteau : Je suis directrice du Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF). Je voudrais vous dire combien j'ai été sensible à l'intervention de Mireille Gaffié, insistant sur le fait que pour faire valoir ses droits, il faut d'abord être informé. Les chiffres que vous avez donné font écho à d'autres chiffres que nous avons. Concernant les femmes victimes de violence, malgré l'information donnée, nous savons que moins de 10 % des victimes portent plainte. C'est dire que la résistance est lourde pour faire valoir ses droits. La qualité de nos informations, la manière dont les professionnels doivent se serrer les coudes pour faire en sorte que l'information sur les droits soit la plus fluide possible sur les territoires sont un bénéfice au service de notre démocratie et de la sécurité des publics qui ont besoin de faire appliquer leurs droits.

Claire Guichet : Concernant la question portant sur la pédagogie, j'ai coutume de dire que la génération suivante est ce que nous en faisons. En disant que les jeunes sont individualistes, on dit que tous les processus mis en place par la génération précédente ont créé une augmentation de l'individualisme dans la société. Je ne pense pas que la génération des plus jeunes soit

particulièrement individualiste. En revanche, dans un contexte de crise, le sentiment d'abandon ressenti par une partie de la jeunesse de la part de l'action publique peut amener à des comportements individualistes. On constate notamment une augmentation très sensible du nombre de jeunes sans domicile fixe qui sortent de l'Aide sociale à l'enfance (ASE). C'est bien le signe d'un échec de nos politiques de solidarité, qui n'encouragent pas ceux qui en ont été victimes à y croire. On a plus généralement un problème d'intégration dans la société. Ces 18-29 ans ont l'impression que le marché de l'emploi ne les accueille pas de la manière qu'ils le souhaiteraient. On voit aussi une multitude de dispositifs pour les jeunes en marge du droit commun. Je pense par exemple au RSA socle. Tous ces phénomènes alliés à l'incapacité des politiques publiques à faire fonctionner des dispositifs de partage n'aident pas. C'est la raison pour laquelle le CESE s'est prononcé en faveur des dispositifs de partage de manière à être au centre de la recréation du lien social et de ne pas laisser croire les individus qu'ils sont les seuls à pouvoir le créer eux-mêmes.

Flor Egas : Monsieur Gaucher, je vous laisse le soin de répondre à la question de l'information sur les droits ciblée sur certaines catégories d'âge.

Gérard Gaucher : Je trouve dangereux de segmenter l'accès aux droits en fonction de la catégorie à laquelle on appartient. J'ai été jeune, je ne le suis plus. Je suis un homme, je ne suis pas dans la catégorie des femmes. Je suis valide, je ne suis pas dans la catégorie des invalides. Cette démarche inclut de l'intolérance à l'égard des autres. Le progrès que l'on a en catégorisant une défense des droits a pour contrepartie le rejet de ceux qui ne sont pas dans cette catégorie.

Selon moi, l'accès aux droits doit être universel. Une politique universaliste est indispensable. Si l'on ne fait pas une politique universaliste, nous allons poursuivre la « ghettoïsation » de notre société par catégories. Je ne dis pas qu'il n'y a pas des différences à avoir dans l'action mais il faut éviter de morceler la société en catégories. Je sais que les Français adorent créer des associations mais il faut prendre ce qui nous unit, c'est-à-dire les droits de l'homme. Car chaque fois que l'on fait progresser un droit particulier, des contre-défenses se mettent en place. C'est sur cette universalité qu'il nous faut réfléchir. Dans la politique que j'ai mené dans les maisons de la justice et du droit, j'ai voulu que tous puissent être accueillis. C'est une question à laquelle il faut fortement réfléchir.

Sylvain Denis : Je suis vice-président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et actif dans des associations de retraités. La Caisse a pour mission de réguler les différences entre les attributions d'allocations personnalisées d'autonomie (APA). Pour répondre aux précédents intervenants, l'un des principes posés en 2007 était la convergence entre personnes âgées et personnes handicapées pour la compensation du handicap, convergence que l'on n'est pas près de voir venir, la loi de 2005 n'étant toujours pas appliquée.

En ce qui concerne la péréquation, je crois qu'il existe d'autres facteurs que les facteurs strictement juridiques pour la différenciation d'un territoire à l'autre. Il peut s'agir de facteurs à caractère politique ou géographique. Vous ne traiterez pas de la même façon quelqu'un du Nord-Pas-de-Calais ou quelqu'un du Languedoc-Roussillon, où la demande ne sera pas traitée de la même façon. C'est un travail que la Caisse tente de faire depuis six ou sept ans avec beaucoup de mal. J'aimerais savoir si quelqu'un a des remarques sur ce sujet.

Je vous rejoins sur le défaut de la catégorisation et de toutes les petites boîtes où l'on veut mettre tout le monde alors qu'il y a tellement de problèmes qui sont communs.

Didier Lesueur : On ne peut pas aborder ces questions si l'on n'a pas une lecture anthropologique de l'évolution de notre société. On a parlé de l'individualisme des jeunes mais celui-ci n'est pas spécifique aux jeunes. On est dans une société extrêmement individualiste qui a conduit à ce que Jean Viard appelle la société du bonheur individuel et du malheur collectif. Tout est fait pour que chacun puisse s'épanouir mais toute difficulté est l'affaire de la collectivité. Cela pose la question de la responsabilité individuelle de chacun vis-à-vis de chacun et du sens de faire société.

Vous avez évoqué le terme de lien social auquel nous sommes très sensibles à l'ODAS. C'est une question centrale pour notre société. Quel est le sens de la vie en société aujourd'hui ? Qu'est-ce qui fait que l'on a une relation avec quelqu'un se trouvant à l'autre bout du monde aussi facilement et que l'on ne se préoccupe pas de son voisin ? Tant que l'on ne traitera pas cette question, on ne pourra pas avancer sérieusement sur la question de la consolidation des droits.

Je voudrais rebondir sur votre intervention relative à l'APA. Effectivement, il existe des différences de niveau d'allocation suivant les personnes. Peut-être est-ce le signe d'une inégalité, reste que l'APA est une allocation extrêmement individualisée qui prend en compte la possibilité de l'entourage de soutenir la personne dépendante. Par conséquent, il peut y avoir deux situations à peu près égales en termes de dépendance et d'une aide différenciée, parce qu'une personne aura la chance d'avoir une famille proche et mobilisée et qu'une autre sera strictement seule, et cela demande des soutiens publics différents.

Flor Egas : L'action publique dans les territoires relève-t-elle de l'égalité ou de l'équité ? Par rapport à cette tension, que pourraient apporter les mesures en cours de réflexion en faveur de l'égalité territoriale, notamment en matière d'accès au logement ?

Jean-Philippe Brouant : Sur la question du logement, on souffre depuis de nombreuses années de cette catégorisation et de cet empilement des dispositifs qui ont peut-être été nécessaires pour amener les élus à être un peu plus sensibles à telle ou telle situation. Mais il est clair que ce millefeuille de dispositifs est insupportable. La loi a consacré un droit inconditionnel à l'hébergement. Le juge a reconnu, sur cette base, la possibilité d'introduire un référé-liberté pour garantir ce droit. Mais la jurisprudence commence à établir des distinctions afin de restreindre la portée de ce droit. On recommence à faire des catégorisations à l'intérieur d'un droit qui devrait être inconditionnel.

Ce qui apparaît avec le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), c'est encore plus de territorialisation. Pour les demandeurs DALO, le Préfet pourra exclure une partie du patrimoine et du territoire en excluant le recours aux logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. On va encore vers davantage de fragmentation des territoires ce qui ne va pas dans le bon sens.

Flor Egas : Merci à chacun d'entre vous. Vos interventions illustrent la complexité de la question de l'égalité des territoires et les multiples interrogations qu'elle soulève pour l'action publique locale et ses acteurs. ■



Aude LEJEUNE

Chargée de recherche en sociologie au CNRS et membre du CERAPS, Université Lille 2.

Aude Lejeune s'intéresse au recours au droit par les citoyens et par les organismes chargés de la défense des droits. Après une thèse de doctorat sur les politiques d'accès au droit et à la justice en Belgique et en France, elle a publié en 2011 *Le droit au Droit. Les juristes et la question sociale en France*. Elle conduit actuellement une recherche sur les travailleurs qui s'estiment victimes de discrimination et s'interroge sur les mécanismes de recours ou de non recours au droit en France, en Suède, aux Etats-Unis et en Belgique.



Clément CAMBON

Chef de projet au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Il est titulaire d'un Master 2 recherche de Droit public et d'un Master 2 Comptabilité, Contrôle, Audit. Il travaille à la simplification des démarches administratives pour les particuliers, les associations et les entreprises. Il a été en charge de la conduite, sur un des deux territoires pilotes (la Seine-et-Marne), de l'expérimentation visant à réduire le « non-recours » aux prestations sociales. Expérimentation s'inscrivant dans le cadre du plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté.



Jean HORGUES-DEBAT

Directeur de l'association pour le développement en réseau des territoires et services (ADRETS).

Ingénieur diplômé de l'école centrale de Marseille, Jean Horgues-Debat contribue à travers l'ADRETS à la promotion et au développement des services à la population sur les neuf départements des Alpes françaises. L'ADRETS apporte un soutien aux initiatives proposées par des acteurs locaux pour répondre aux besoins des habitants. L'association travaille avec le réseau rural français sur les services au public en milieu rural.



Daniel LENOIR

Directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Daniel Lenoir, ingénieur agronome et ancien élève de l'Ecole Nationale d'Administration (promotion « Jean Monnet » - 1990), est inspecteur général des affaires sociales (IGAS). Il a été directeur général, notamment, de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), de la Fédération Nationale de la Mutualité Française, et de l'Agence Régionale de Santé du Nord-Pas-de-Calais.

Entre 2005 et 2009, il a été président de l'Union Nationale de Réassurance de la Mutualité Française (MutRé Union), Vice-Président de l'Union Nationale des Organismes d'Assurance Maladie Complémentaire (UNOCAM) et Vice-Président du Crédit Coopératif.
Depuis le 4 septembre 2013, Daniel Lenoir est directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), organisme qui a signé avec l'Etat une convention d'objectifs et de gestion pour la période 2013-2017.

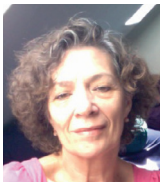


Myriam PICOT

Avocate, membre du Conseil National des Barreaux au sein duquel elle préside la Commission Accès au Droit, membre du Conseil National de l'Aide Juridique

Bâtonnier du Barreau de Lyon, de 2010 à 2011, Myriam Picot a participé à la création des premières consultations dédiées aux enfants et à la formation d'avocats spécialisés pour les assister. Elle œuvre à promouvoir une défense de qualité pour les plus démunis et une juste rémunération pour les avocats qui les conseillent et les représentent.

Sur la base du rapport produit par Madame Picot, le Conseil national des Barreaux a publié en mars 2013 une résolution sur la réforme de l'accès au droit et à la justice et s'est mobilisé, notamment, sur les modalités de financement de l'aide juridictionnelle.



Evelyne SERVERIN

Directrice de recherche au CNRS, et membre du Centre de Théorie et analyse du droit (CTAD) de l'Université Paris-Ouest Nanterre-La Défense.

Sociologue de la justice et du droit, spécialiste du système statistique de la justice et analyse de contentieux, Evelyne Serverin est associée au Centre d'études de l'emploi, membre du comité d'éthique du CNRS et de la Commission SIRUGUE sur la réforme du RSA.

Dans ce domaine, elle a publié de nombreux articles de référence, dont, parmi les plus récents : « Les causes et les effets du non recours au RSA activité », Revue de droit sanitaire et social, 2012.



Louis TRUJILLO

Délégué du Défenseur des droits dans les Yvelines.

Après avoir fait toute sa carrière à l'administration fiscale et y avoir occupé différents postes de direction, notamment comme directeur des services fiscaux et conservateur des hypothèques, Louis Trujillo décide de poursuivre une activité bénévole d'intérêt général.

Il devient donc délégué du Médiateur de la République en octobre 2002, d'abord dans l'Essonne puis dans les Yvelines, où il poursuit aujourd'hui sa mission comme délégué du Défenseur des droits.

QUATRIÈME TABLE RONDE

ACCÈS AUX DROITS ET ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

ANIMÉE PAR AUDE LEJEUNE, AVEC LA PARTICIPATION DE CLÉMENT CAMBON, JEAN HORGUES-DEBAT, DANIEL LENOIR, MYRIAM PICOT, ÉVELYNE SERVERIN, ET LOUIS TRUJILLO.

Aude Lejeune : Monsieur le Défenseur des droits, Mesdames, Messieurs, c'est un plaisir pour moi d'animer cette dernière session de la journée qui vise à examiner les modes d'organisation des services publics permettant de favoriser l'accès aux droits des citoyens.

Avant de présenter les différents intervenants de cette table ronde, je vais mentionner brièvement plusieurs questions qui paraissent essentielles et fondamentales pour penser l'accès aux droits au sein des services publics. Cette thématique renvoie à deux dimensions différentes, qui ont d'ailleurs été soulevées par Madame la ministre de la Justice ce matin. D'une part, la garantie de l'accès au droit, au singulier, pour tous les citoyens, qui est envisagée comme la possibilité de connaître le droit et les obligations qui en découlent, afin que chacun fasse valoir et respecte ses droits et obligations. D'autre part, l'accès aux droits, au pluriel cette fois, qui est une rhétorique plus récente, dont on peut situer la diffusion dans le discours politique des années 1990, qui renvoie à la question de l'accès aux droits sociaux et fondamentaux tels que l'emploi, le logement, les soins de santé, la lutte contre les discriminations, etc., souvent appelés des « droits de créance ».

Penser l'accès aux droits au pluriel implique donc d'intégrer pleinement la question de l'effectivité des droits, de leur réalisation et de leur concrétisation au sein des services publics. Or, l'offre de service qui permet de prendre connaissance du droit et des obligations qui en découlent ne permet pas forcément aux citoyens de faire valoir leurs droits.

De plus, il ne s'agit pas forcément des mêmes approches du droit et des droits. Par exemple, lors de mes enquêtes de terrain dans le cadre de ma thèse de doctorat portant sur les politiques d'accès au droit, j'avais rencontré un fonctionnaire du ministère de la Justice qui me disait, je reprends ici ses termes : le problème était « d'articuler, au niveau local, les droits tels que les juristes et les fonctionnaires les entendent et les droits sociaux, qui sont très importants pour les personnes au quotidien : les allocations de logement, les allocations familiales, les indemnités, etc. La question est donc de savoir comment articuler l'accès aux droits, tel que nous l'entendons au sein du ministère de la Justice et dans les autres ministères, me disait-il, et les droits sociaux et fondamentaux ». Finalement, c'est donc la question de l'articulation entre l'accès aux droits et les services publics qui se trouve ainsi posée.

Dans le contexte actuel de modernisation des services publics et de réforme de l'accès au droit et à la justice, une première question mérite, à mon sens, d'être soulevée : celle du rôle

des services publics et de l'État dans l'accès aux droits et, plus particulièrement, du rôle des services publics par rapport aux organisations de la société civile ou aux professions juridiques telles que les avocats.

Dans le modèle français d'État-providence, l'État est le principal garant des droits sociaux des individus. Comment peut-il aujourd'hui articuler son intervention avec celle des autres acteurs issus de la société civile, notamment avec les associations ou les professions juridiques ? Dans quelles arènes ces différents partenaires peuvent-ils discuter et élaborer ensemble une politique concertée d'accès aux droits ? Ceci renvoie à une autre question qui est celle des conditions procédurales qui permettent la mise en œuvre de ces droits.

Une deuxième dimension centrale est celle de la place accordée aux citoyens dans les dispositifs d'accès aux droits dans les services publics. Alors que la session de ce matin, présidée par Philippe Warin, a mis en évidence le problème du non-recours aux droits sociaux par les citoyens, un ensemble de chercheurs en sciences sociales a travaillé sur les mécanismes d'activation des usagers. Cette activation prend place dans le cadre de l'émergence de ce qui est communément appelé, au sein du monde académique, un « État social actif », c'est-à-dire un État qui deviendrait plus partenaire ou animateur qu'interventionniste. L'État inciterait donc les citoyens à se mobiliser et à s'impliquer pour faire valoir leurs droits et les politiques d'accès aux droits chercheraient à accompagner les citoyens dans leurs démarches.

Certains de ces auteurs ont mis en évidence le rôle accru des citoyens dans la résolution de leurs problèmes et ont vanté les mérites d'une participation croissante des individus. D'autres auteurs ont adopté une perspective beaucoup plus critique par rapport à ces questions considérant que la responsabilisation des individus devenait finalement la condition nécessaire pour que ceux-ci puissent bénéficier de droits et d'une aide qui était jadis accordée de manière automatique. Ils soutiennent finalement que l'accès aux droits suppose aujourd'hui que les individus aient la capacité de formuler une demande et de revendiquer des droits.

Dès lors, comment peut-on favoriser les mobilisations d'individus qui ne se rendent pas dans les services publics, des individus qui ne réclament pas de droits ? Comment peut-on garantir l'effectivité des droits pour ces personnes au sein des services publics ?

Une troisième et dernière question qui me paraît essentielle est celle de la réorganisation des services publics pour favoriser l'accès aux droits des citoyens et, principalement, des citoyens les plus vulnérables qui rencontrent des difficultés à exercer et à faire valoir leurs droits. Il peut s'agir de repenser les espaces et les dispositifs d'accueil, de redéfinir la localisation de certains services, de simplifier les procédures d'accès aux droits ou encore de réformer les pratiques de fonctionnement et les cultures professionnelles.

Quels sont, selon vous, intervenants et intervenantes de cette table ronde, les aménagements qui permettent de rendre l'accès aux services publics plus simple et plus lisible ? Certaines expériences étrangères peuvent-elles servir de modèle et, si c'est le cas, sous quelles conditions peuvent-elles être importées dans le modèle français ? Quels sont les constats que vous pouvez dresser concernant les limites actuelles que rencontrent les services publics en matière d'accès aux droits ? Je suis très intéressée d'entendre vos réflexions sur ces différents points. Je propose que chaque intervenant choisisse parmi les différentes questions et pistes de réflexion que je viens de proposer, les points qui lui paraissent les plus intéressants pour son intervention.

Je passe dès à présent à la parole à Louis Trujillo, délégué du Défenseur des droits à Versailles, dans les Yvelines, qui va nous proposer un retour sur son expérience de terrain.

Louis Trujillo : J'ai choisi un sujet controversé qui est l'accueil des étrangers dans le service d'immigration des préfectures, dont la mission est marquée par un cadre réglementaire complexe et évolutif, un important pouvoir d'appréciation réservé aux préfets et un contexte administratif difficile.

Je vais vous parler de la situation traversée en 2010 par le bureau de l'immigration de Versailles après vous avoir rappelé certains chiffres. En 2012, ce service, avec un effectif de 52 agents, a accueilli environ 85 000 usagers. Il a délivré 6 000 titres de séjour en première demande, 22 000 en renouvellement et 37 500 récépissés de demande de titre de séjour, et a traité 800 recours contentieux. Il faut avoir en tête ces chiffres pour comprendre les problèmes d'organisation qui se posent à un tel service.

Quelles étaient les difficultés du service des étrangers de Versailles ? Pour diverses raisons, l'engorgement du service avait déstabilisé son organisation et embolisé son fonctionnement. Des files d'attente interminables, qui commençaient à 4 heures du matin, se traduisaient par un nombre important de personnes refoulées en raison de la saturation des guichets. Des délais pouvant aller de deux à trois mois pour un premier rendez-vous. Des notifications de décision d'admission ou de refus anormalement différées créant, en raison de l'obsolescence des informations détenues, un cercle vicieux et une prolifération de récépissés des demandes de titre de séjour renouvelées tous les trois mois avec les conséquences que cela comportait sur la régularité des situations et les droits des demandeurs en matière d'emploi, de logement, d'aides sociales, etc. Cette situation a été dénoncée par le Médiateur de la République, que les délégués locaux avaient informé, et par les associations de défense des droits des étrangers.

Quelles ont été les mesures d'amélioration prises par l'administration ? Elles ont porté sur l'accueil au guichet et sur l'organisation interne du service. A partir du deuxième semestre 2011, on a mis en place un guichet de pré-accueil pour les dépôts de dossier et un déplacement de la délivrance des titres l'après-midi sur convocation rapprochée, afin d'alléger les files d'attente du matin. On a abandonné la gestion individualisée des dossiers au profit d'une gestion collective pour une plus grande fluidité et une plus grande fiabilité de l'instruction. On a généralisé la polyvalence des tâches afin de pallier les absences imprévues. On a renforcé les effectifs du service à hauteur d'un quart de l'effectif moyen nécessaire et l'on a créé un certain nombre de facilités, comme la création d'une boîte aux lettres fonctionnelle, un serveur vocal, une permanence téléphonique, pour alléger les passages physiques en préfecture. Tout cela s'est fait sous la direction d'une nouvelle équipe de préfecture très déterminée, et sur la base d'une circulaire du 4 décembre 2010 du ministre, qui était lui-même très préoccupé par la dégradation importante de la situation.

Quels ont été les résultats ? Une réduction considérable des files d'attente matinales qui correspondent désormais à la capacité de traitement, les files sont absorbées dans le quart d'heure suivant l'ouverture des portes en dépit de l'augmentation d'environ 30 % de la fréquentation des usagers au cours des derniers 18 mois, puisque l'on est passé de 300 par jour en avril 2013 à 400 en octobre. Dans la même période, le nombre quotidien d'usagers refoulés est tombé de 50 à moins de 10.

Ce que je viens d'exposer prouve qu'il n'y a pas de fatalité dans le dysfonctionnement des services publics. Il suffit d'avoir des équipes d'encadrement qui prennent les dispositions nécessaires. Le Défenseur des droits est par sa mission un observateur vigilant des pratiques administratives. Lorsque cela est nécessaire, il est le censeur des mauvaises pratiques de ces services publics. Il est important de rappeler que l'effectivité des droits repose, en partie, sur la capacité des services publics chargés de leur mise en œuvre d'appliquer correctement la législation en vigueur aux cas particuliers.

Je voudrais pour terminer évoquer une situation que j'ai eue à traiter. Il s'agissait d'une ressortissante syrienne d'Alep qui s'est présentée à mon bureau en juin 2012, parce qu'elle avait eu un visa touristique qui arrivait à expiration. Elle avait deux enfants scolarisés dans un établissement privé des Yvelines. Elle demandait comment elle pouvait rester sur le territoire français de façon régulière car elle craignait de tomber en situation irrégulière. Elle s'est présentée au guichet du service des étrangers de Versailles où on lui a dit de retourner en Syrie. Elle s'est rendue dans ma permanence. J'ai appris à ce moment-là par le secrétaire général de la Préfecture de Versailles qu'il existait une possibilité de délivrer une autorisation provisoire de séjour à cette ressortissante, comme si elle avait invoqué le droit d'asile. Dans une organisation comme la Préfecture, lorsqu'il y a une situation humanitaire urgente, on s'adresse au guichet et l'on n'a absolument pas de recours à un supérieur ou à un cadre dans l'immédiat. C'est une lacune de ce genre qu'il faut dénoncer.

Aude Lejeune : Je passe la parole à Madame Myriam Picot, avocate et membre du Conseil national du barreau au sein duquel elle préside la commission accès au droit. Elle est également membre du Conseil national juridique et a participé aux consultations dédiées aux enfants et à la formation des avocats pour les préparer à ces consultations. Elle œuvre plus généralement pour repenser les modalités de financement de l'aide juridictionnelle.

Myriam Picot : Merci, mais ce n'est pas de cela que je vais vous parler aujourd'hui, en tout cas pas des questions de financement qui sont malheureusement trop faibles en la matière. Je vous parlerai plutôt de la façon d'améliorer le service public de l'accès à la justice avec les outils qui sont à notre disposition. Vous savez qu'en France, nous avons en théorie une législation qui permet à tout citoyen, notamment en situation de difficultés économiques d'avoir droit à un avocat pour pouvoir faire un procès, pour pouvoir faire reconnaître un droit qui ne lui est pas accordé. Néanmoins, cette mission de service public est assurée par des avocats qui sont une profession libérale, libre et indépendante, sur laquelle ne repose pas l'obligation de prendre ce type de contentieux. Si bien qu'il appartient aux barreaux, c'est-à-dire à l'organisation territoriale de cette profession, d'organiser la défense en matière de service public.

À l'heure actuelle, sauf dans des cadres très particuliers qui ont trait à la défense pénale, cette défense n'est pas organisée au niveau des barreaux. Ce sont des avocats volontaires en lien avec des associations qui interviennent pour faire valoir les droits de ceux qui n'ont pas recours au droit ou de ceux qui n'arrivent pas à l'accès au droit. Cela fonctionne plus ou moins bien avec une grande inégalité entre les territoires mais surtout une grande inégalité sur les contentieux.

Je vous donnerai un chiffre qui en dit long, celui de la présence ou de la représentation devant les tribunaux d'instance. Les tribunaux d'instance gèrent notamment toutes les expulsions

locatives. Seuls 40 % des justiciables répondent à une convocation de justice en étant présents. Ils peuvent s'y présenter seuls et seulement 6 % y viennent assistés d'un avocat. C'est vous dire la distance qu'il y a entre l'aide juridictionnelle accordée à toute personne remplissant les conditions de ressources et leur représentation devant les tribunaux. Il y a effectivement un gouffre entre le droit, l'effectivité du droit et la saisine d'un professionnel.

Au niveau du Conseil national du barreau, nous recherchons d'autres possibilités pour que les barreaux, par rapport à des besoins de territoires donnés, organisent des défenses structurées par l'intermédiaire de collectifs d'avocats volontaires qui pourraient prendre en charge ce type de missions. Je pense notamment à tout le contentieux des copropriétés surendettées qui souvent n'est pas du tout pris en charge devant les tribunaux. Je pense bien sûr aux expulsions locatives et à l'assistance éducative. Car si les barreaux ont fait beaucoup d'efforts pour faire assister les enfants, très souvent les parents ne sont pas assistés.

Je ne vais pas aller plus loin, mais je voulais vous dire que ces missions de service public doivent être organisées en direction des contentieux pour lesquels la défense fait défaut. Je dois reconnaître que notre profession n'assure pas également la défense de tous au même niveau et que les publics les plus défavorisés auraient besoin d'avocats spécialisés, d'avocats qui aient une connaissance sociologique du terrain sur lequel ils évoluent. C'est une connaissance qui n'est pas apportée par l'université, mais qui est souvent apportée par les associations qui travaillent avec les avocats. C'est pourtant une connaissance qu'il faudrait apporter au monde des avocats.

Aude Lejeune : Je passe maintenant la parole à Clément Cambon, chef de projet au service innovation et simplification pour les usagers au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

Clément Cambon : Merci. Le SGMAP est un service du Premier ministre qui appuie les administrations dans leur travail de simplification. Ce colloque est l'occasion pour moi de présenter une mission que nous avons menée à la demande de Madame Carlotti, ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. Sa demande résultait d'un double constat : un taux de pauvreté qui avait atteint en 2010 son plus haut niveau (depuis 1997, on compte près d'un million de personnes supplémentaires vivant sous le seuil de pauvreté), et, en parallèle, un taux de non-recours aux prestations sociales de près de 40 % en moyenne, avec des pics, sur certaines aides, supérieurs à 60 %.

À partir de ce double constat, la ministre de la lutte contre l'exclusion nous a sollicité pour examiner ce qu'il était possible de mettre en œuvre pour infléchir ces évolutions. Nous lui avons proposé de mener une expérimentation sur deux territoires pilotes, la Seine-et-Marne et la Loire-Atlantique, en ciblant différentes prestations : le RSA socle, le RSA activité, la couverture maladie universelle complémentaire, l'aide à la complémentaire santé, l'allocation de solidarité aux personnes âgées et les aides au logement. Il s'agissait de tester un dispositif qui s'appuie sur la vision de l'usager. Ainsi, cette expérimentation a été menée en trois temps. D'abord un diagnostic miroir qui croise la vision de l'administration et celle de l'usager, puis une co-conception de solutions concrètes à expérimenter, et enfin, une expérimentation sur six mois d'actions visant à réduire le non-recours.

Première étape : le diagnostic fondé sur l'écoute de l'ensemble des administrations concernées, des parties prenantes comme les associations et les syndicats de salariés. Nous avons auditionné à la fois l'encadrement et les agents de terrain qui sont tous les jours au contact des usagers. Lorsque je parle des administrations, je fais référence à toutes celles qui interviennent dans le secteur social : le département, l'administration communale comme les Centres communaux d'action sociale (CCAS), les différentes caisses de prévoyance – CAF, Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) – et les services déconcentrés de l'État. Dans ce diagnostic, nous avons également pris en compte la vision des usagers. Ainsi, sur ces deux territoires nous avons interrogé des personnes en situation de non-recours ou qui l'avaient été pour essayer de comprendre l'ensemble des causes qui favorisent le non-recours aux droits sociaux. Ces éléments ont permis de reconstituer le parcours d'un usager, par aide et par profil social. Le résultat a été assez effarant en termes de complexité lorsque vous retracez le parcours d'un usager qui demande le RSA, l'ensemble des acteurs rencontrés, l'ensemble des démarches à réaliser, les pièces justificatives à fournir, etc.

Par exemple, nous avons analysé le parcours administratif de quelqu'un qui basculait dans le chômage ou pour un travailleur à bas revenus, soit à temps partiel, soit qui enchaîne de petites séquences d'intérim. On s'aperçoit alors que les complexités s'accumulent. On raisonne souvent dispositif par dispositif, alors qu'un usager va cumuler les demandes (le RSA activité, la CMU, la revalorisation de son aide au logement, etc.). De ce fait, c'est une complexité cumulative qui s'abat sur l'usager. On s'est très vite rendu compte que chaque administration n'avait pas vraiment conscience de cette complexité pour l'usager, chacune ayant la vision des aides qui la concernent.

Le constat tiré de ce diagnostic nous montre qu'il est nécessaire d'intégrer la vision usager dans la création des dispositifs d'aide, dans le choix des périodes de référence, des pièces justificatives, ou de la complémentarité entre les aides. On a vu parfois des aides qui s'opposaient les unes aux autres, l'entrée ou la sortie des dispositifs divergents avec les risques que cela comprend pour l'usager. Il nous semble qu'intégrer la vision de l'usager est un élément indispensable pour repenser les dispositifs d'aide. Madame Carlotti a évoqué récemment dans la presse la mise en place d'une expérimentation visant à mettre en place un dossier unique pour plusieurs aides. Dans ce cadre, c'est ce dossier, et non l'usager, qui circulerait entre les différentes administrations pour éviter ainsi à l'usager une partie de la complexité des circuits administratifs.

Deuxième étape de l'expérimentation : la co-construction des solutions à expérimenter avec l'ensemble des parties prenantes (administrations, associations, syndicats, usagers, et l'ensemble des Caisses).

Troisième étape l'expérimentation elle-même. Il s'agit d'expérimenter sur six mois une quinzaine d'actions sur les deux territoires test en suivant trois axes : l'information, l'orientation et la simplification.

Par exemple, un chômeur qui reçoit la lettre de Pôle Emploi lui indiquant qu'il arrive en fin de droits n'est pas informé qu'il peut demander le RSA. Pareillement, lors des rendez-vous « retraite » à la Caisse nationale d'assurance vieillesse, on ne propose pas à l'usager l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), même si celui-ci y a droit. La démarche d'informer l'usager sur les différentes prestations n'a pas encore été intégrée à la formation des personnels

de guichet. Cela peut sembler logique mais souvent un regard extérieur est nécessaire pour que les administrations en prennent conscience. Nous avons mené des actions d'orientation et de formation, notamment envers des personnels des CCAS de petites communes qui n'ont pas d'assistantes sociales.

Nous avons également mené des actions de simplification dans le cadre d'un dispositif dérogatoire au droit existant. On a rendu possible de proposer, automatiquement et de manière proactive, l'aide à la complémentaire santé aux personnes bénéficiant de l'ASPA. Un certain nombre de personnes âgées n'avait pas accès à cette aide par manque d'information. Le fait d'automatiser l'attribution de cette aide a eu un impact sur le taux de non-recours extrêmement fort avec des baisses très significatives, supérieures à 60 ou 70 points.

Enfin et pour conclure, cette expérimentation amène deux remarques sur la façon de travailler de l'administration. D'abord, le choix de l'expérimentation. C'est un procédé peu utilisé en France, surtout dans la sphère sociale, car cela signifie que l'on va déroger au droit sur un territoire. Notre culture égalitariste fait que nous nous sommes heurtés à quelques réticences. Par ailleurs, le choix de l'expérimentation est aussi le choix de la possibilité de l'échec. On s'accorde le droit que certaines expérimentations ne produisent aucun résultat. Je voudrais insister sur le fait que l'expérimentation fait partie des façons de travailler à développer dans l'administration. Cela existe mais cela mériterait d'être largement valorisé.

Le deuxième point sur lequel je voulais insister porte sur la gouvernance territoriale. Pour mener à bien cette expérimentation, on a mis autour de la table l'ensemble des acteurs de la sphère sociale d'un département. Il était intéressant de constater que la plupart des intervenants n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble ou très rarement. Cela fait partie des axes à renforcer, à la fois entre les administrations mais aussi entre les administrations et tout ce qui compose la société civile, notamment les associations.

Aude Lejeune : Merci beaucoup. Je passe la parole à Jean Horgues-Debat, Directeur de l'Association pour le développement en réseau des territoires et des services (ADRETS) qui contribue à la promotion et au développement des services à la population dans neuf départements des Alpes, qui s'interroge particulièrement sur l'accès aux droits en milieu rural.

Jean Horgues-Debat : L'ADRETS anime depuis une vingtaine d'années cinquante maisons de service public dans les vallées alpines, qui sont des points d'accueil de proximité réunissant de vingt-cinq à trente partenaires.

Je vais vous parler des obstacles à l'accès aux services en milieu rural et vous faire quatre propositions concrètes. Elles prennent appui sur le travail de ces maisons de service public, sur des diagnostics territoriaux de services et sur les schémas de service public expérimentés dans différents pays alpins pour essayer d'avoir une approche globale, transversale, participative et pluriannuelle des services.

Nous avons illustré ces différents obstacles par l'histoire de Bérengère, jeune mère célibataire à la recherche d'un mode de garde et d'une formation. Cela nous a permis de formaliser les onze marches de l'accès aux services que je vais résumer.

La première marche, concerne l'information. Où sont les systèmes de garde ? À quelle formation ai-je droit ? Comment savoir à quoi j'ai droit ? Où sont les services ?

Deuxième marche, la prise de contact avec ces services. Téléphone, Internet, prise de rendez-vous… Parvenir à s'inscrire à Pôle Emploi est en soi le premier obstacle à franchir.

Troisième marche, le délai de réponse. Pour un rendez-vous chez le médecin, il faut parfois neuf mois de délai. Pour la crèche, c'est un an d'attente. Pour une formation, c'est six mois d'attente.

Quatrième marche, les horaires d'ouverture des services. Une préfecture qui ouvre à 14 h 00 et qui ferme à 16 h 00 n'est accessible qu'aux personnes qui ne travaillent pas ou qui prennent un jour de congé. Même chose pour une Poste, présente dans le village, si elle n'est ouverte que de 14 h 00 à 16 h 00.

Cinquième marche, le temps d'accès aux services. On a un bon taux de couverture médicale sur notre territoire sauf que certains habitants sont à une heure et demie de la maternité la plus proche. Le temps d'accès est un obstacle à l'accès aux services. Sans parler de la problématique des transports.

Sixième marche, le transport. Est-ce qu'il y a un transport en commun ? Est-ce qu'il y a un parking à proximité ? En milieu rural, c'est un vrai problème.

Septième marche, l'accessibilité physique. Est-elle garantie pour les personnes âgées, les femmes avec poussette ? L'accessibilité physique est une problématique globale qui ne se limite pas uniquement au handicap.

Huitième marche, le droit d'accès. Bérengère n'a pas accès à la crèche située dans la ville voisine parce qu'il ne s'agit pas d'une crèche intercommunale et qu'elle donne l'exclusivité aux habitants de la commune. Bérengère n'a pas le droit d'accéder à la formation, parce qu'elle a le baccalauréat et que les formations sont réservées aux personnes qui ne l'ont pas.

Neuvième marche, le coût des services marchands. Lorsque l'on ne peut pas accéder aux services gratuits, il faut trouver un moyen de payer des services privés.

Dixième marche, le capital socioculturel. Peut-on me « traduire » ce formulaire auquel je ne comprends rien ? Dans ce cas, l'accès aux services d'un écrivain public est un minimum. On a ensuite de nombreux services sur Internet. Qui sait les utiliser et qui connaît les 650 télé-services qui existent ? De plus, tous les agents des collectivités n'ont pas été formés à l'utilisation des télé-services.

Onzième et dernière marche, la globalité de situations face à la segmentation de réponses. Pôle Emploi a trouvé un emploi à Bérengère mais elle ne peut pas l'accepter car il est à 10 km de son domicile. Elle n'a pas de mode de garde pour son enfant et elle n'a pas de voiture. Comment apporter une réponse globale et coordonnée aux besoins des usagers, qui mettrait l'usager au centre et pas uniquement la fonction de chacune des administrations ?

Dans les petites maisons de service public, on arrive à se coordonner lorsque les grands services acceptent de se déplacer pour se mettre autour d'une table. Souvent, les services sont organisés avec des contraintes internes très fortes. On crée de plus en plus de droits spécifiques, d'organismes spécialisés, mais ils sont tous centralisés en ville. Ils n'ont pas les moyens d'être sur le terrain.

Quatre propositions donc pour sortir des impasses et garantir l'accès à tous aux services.

Première proposition, en finir avec l'hyperspécialisation. La priorité devrait être donnée au développement du service universel pour de répondre de manière plus transversale aux besoins des usagers.

Deuxième proposition, faire une évaluation de la chaîne de l'accessibilité des différents services dans le territoire. Qu'est-ce qui est accessible de manière globale et qu'est-ce qui ne l'est pas ?

Troisième proposition, travailler en partenariat. Les institutions ont voulu mettre l'accent sur l'information mais chaque ministère a créé son propre point d'accès à l'information. Or, sur le territoire on a besoin d'un point d'information unique qui travaille avec toutes les institutions. J'espère que les partenaires penseront « réseau », puisqu'on ne peut pas tout faire en interne, faisons-le en partenariat. Toutes les questions générales peuvent être traitées localement, en « front office » mutualisé, et les problèmes pointus en « back office » spécialisé. Certains cas peuvent être traités en visioconférence, qui peut être un outil complémentaire si l'on a un accueil humain de proximité.

Quatrième proposition, soutenir les innovations. Les citoyens s'auto-organisent, les territoires expérimentent des modes de faire, qui sont parfois à la marge de la légalité et qui mettent du temps à être reconnus par les institutions. Il est nécessaire de laisser un peu de marge aux expérimentations et aux dérogations ponctuelles. Dans nos territoires, les citoyens innovent sur beaucoup de domaines : la réciprocité et l'économie collaborative peuvent être citées parmi bien d'autres initiatives à l'œuvre. Parce que les dispositifs publics ne peuvent pas tout prendre en charge, les acteurs eux-mêmes se prennent en charge pour cohabiter, covoiturer, échanger des savoirs, des services ou des biens. Cela doit pouvoir faire partie de l'accès aux droits, il faut reconnaître aux gens la capacité de se prendre en charge par eux-mêmes.

Aude Lejeune : Merci beaucoup. Je passe la parole à Daniel Lenoir, Directeur général de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales.

Daniel Lenoir : Dans votre introduction, vous faisiez la distinction entre l'État et les services publics en disant que c'est une responsabilité forte de l'État que de permettre l'accès aux droits. La branche « Famille » de la Sécurité Sociale est un grand service public mais ce n'est pas l'État. En revanche, l'accès aux droits est une préoccupation qui a été prise en compte par l'État et par la branche « Famille » de la Sécurité sociale dans un outil qui s'appelle la Convention d'objectifs et de gestion, qui permet de contractualiser entre l'État et la Sécurité sociale sur de grands objectifs.

Dans la Convention d'objectifs et de gestion, signée en juillet cette année, l'accès aux droits est l'un des axes principaux. C'est le signe d'une volonté politique extrêmement forte. Nous versons beaucoup de prestations qui sont celles pour lesquelles l'accès aux droits est souvent difficile. Les questions de « droits créance » ne se traitent pas de la même façon que les questions de « droits liberté ».

Nous avons 12 millions d'allocataires, plus de la moitié d'entre eux reçoivent des prestations sous condition de ressources. Pour prendre les seules allocations de logement, 60 % des allocataires ont des revenus inférieurs au SMIC.

Qu'allons-nous faire pour améliorer l'accès aux droits de nos allocataires et de ceux qui n'ont pas aujourd'hui accès aux droits ? Nous disposons de nombreux points de contact avec nos allocataires : les points d'accueil direct, le téléphone, les outils Internet. Les Caisses d'Allocations Familiales ont subi une forte pression qui fait que l'engorgement des accueils, lié aux problèmes de délais de traitement, crée une boucle négative, puisque le temps consacré à répondre aux questions des allocataires ne permet pas de consacrer du temps au traitement des dossiers. Un des objectifs de la convention est de diminuer ces délais de traitement et d'organiser l'accueil à plusieurs niveaux. Il s'agit aussi de payer à bon droit, car les indus comme les rappels génèrent de la charge administrative qui nuit au bon traitement des dossiers.

Nous avons développé la notion d'approche globale, qui conduit de plus en plus de Caisses à développer l'accueil sur rendez-vous. Enfin, les Caisses d'Allocations Familiales ont développé depuis longtemps du travail social qui permet d'avoir une logique de prévention plus globale que les seules prestations délivrées. Pour mémoire, nous comptons 2 500 travailleurs sociaux dans les CAF.

La Convention d'objectifs et de gestion développe ces approches dans une perspective de plus grande efficacité. Elle fixe aussi trois orientations stratégiques. La première est d'organiser 100 000 rendez-vous des droits. La deuxième est de développer des parcours spécifiques. Ce qui a été dit auparavant montre bien que l'accès aux droits est parfois un parcours du combattant. Ce sont des parcours pour l'accès au logement, pour l'accès à l'insertion, pour gérer des situations de séparation ou de naissance. L'objectif est surtout d'aller dans le sens d'une meilleure détection des bénéficiaires potentiels. Cela passe par des logiques d'identification analogues à celles que l'on utilise pour la lutte contre la fraude. On a développé des techniques de « datamining » qui permettent de mieux identifier les fraudeurs potentiels. Nous allons développer les mêmes méthodes pour identifier les allocataires bénéficiaires potentiels. Ce qui suppose d'avoir de plus nombreux échanges avec nos partenaires en matière de données avec la possibilité, par exemple, d'accéder aux données de l'administration fiscale ou de l'assurance maladie. D'autres administrations développent aussi ces méthodes pour identifier des allocataires potentiels en identifiant des personnes qui théoriquement devraient bénéficier d'allocations mais n'en font pas la demande. Nous allons donc développer vis-à-vis de ces allocataires une attitude proactive en termes de contact mais aussi une communication plus ciblée.

Je voulais répondre à votre question sur les points à développer par rapport à ce qui est aujourd'hui prévu dans la Convention d'objectifs et de gestion. L'accès aux droits est au carrefour entre une prestation, un bénéficiaire et un organisme de service public. Sur certains de ces trois points, je crois que l'on peut aller plus loin que ce qui est prévu dans la Convention d'objectifs et de gestion ou, du moins, renforcer les orientations prises.

Le premier point porte sur l'organisation du service public. Il faut faire attention à ne pas avoir une logique en silos avec chacun ses propres allocataires. Il y a une question d'organisation des services publics, non seulement sur l'accès aux données, mais aussi sur le contact avec les allocataires. Les maisons de service public sont peut-être une solution. Il y a sûrement à creuser sur le potentiel de ces dispositifs coordonnés entre les différents services publics d'accès aux droits.

Le deuxième point porte sur les prestations. Au-delà même de la réorganisation du service public, les prestations sont parfois tellement complexes à acquérir qu'elles sont un frein en soi.

Au passage, je pense qu'un certain nombre d'incivilités trouvent leur source dans la difficulté à remplir les dossiers et à réunir toutes les pièces. Dans des situations de très grande détresse, la difficulté à remplir des dossiers et à récupérer des pièces justificatives peut expliquer, même si elle ne la justifie pas, une certaine violence que l'on peut rencontrer au guichet. Il y a un énorme chantier de simplification qui vise d'abord à payer à bon droit mais aussi à diminuer la charge pour le service public, puisque nous avons une obligation d'efficience, mais aussi et d'abord à limiter la charge pour les allocataires. Il faut concilier ces trois préoccupations qui ne sont spontanément convergentes mais qui ne sont pas non plus nécessairement contradictoires. C'est tout un enjeu de simplification qui est au cœur de notre Convention d'objectifs et de gestion, mais qui doit mobiliser également les autres services publics.

Le dernier point est celui du bénéficiaire. Je pense que la question de la vision usager n'est probablement pas suffisamment approfondie dans notre Convention d'objectifs. Nous avons des idées assez précises sur le non-recours aux droits en ce qui concerne le RSA. Mais je pense que nous aurions besoin d'analyses sociologiques plus en profondeur sur le non-recours aux droits, notamment sur ce qui concerne les motifs des usagers eux-mêmes.

Aude Lejeune : Je passe la parole à Évelyne Serverin, Directrice de recherche au CNRS, membre du Centre de théorie et analyse du droit à l'université Paris Ouest Nanterre. Elle a notamment travaillé sur la réforme du RSA et sur les causes et les effets du non-recours au RSA activité.

Evelyne Serverin : Je vous propose pour clore la journée d'aborder une question qui n'a pas été posée, bien que l'on ait beaucoup parlé de complexité.

Dans les travaux nombreux que j'ai réalisé avec Bernard Gomel et Dominique Méda sur l'expérimentation du RSA, se pose la question de la construction politique de la complexité, thème que nous avons développé à partir de l'analyse du revenu de solidarité active (RSA) dans son rapport à la prime pour l'emploi (PPE). C'est aussi le cas du rapport de la Commission Sirugue, dont je faisais partie.

Souvent on oublie que les textes sont produits et réformés sous l'influence de demandes et de logiques, dont une partie s'exprime dans l'exposé des motifs ou dans les études d'impact et au sein desquels on découvre des raisonnements qui vont construire de la complexité.

Lorsque nous avons commencé à travailler sur la création du RSA, s'est établi d'emblée le rapport entre deux manières de fournir des compléments de revenus à des travailleurs à bas salaires. Tout le dispositif a été construit sur un modèle d'incitation. L'expérimentation qui l'a précédé a été faite par de très honorables économistes, qui ont plus ou moins suivi les expérimentations qui avaient eu lieu dans les départements où il s'agissait de prouver que le RSA était bien incitatif. Le raisonnement était le suivant : si l'on promettait aux gens qu'ils allaient gagner un peu plus en travaillant, ils se mettraient à travailler, ce qui permettrait d'alléger les charges des départements. On a inventé un dispositif qui ensuite a échappé à ses auteurs. J'ai dit un jour à Martin Hirsch qu'il avait fabriqué une chimère et qu'elle s'était échappée du laboratoire pour arriver dans la vie courante. Cette chimère était un modèle incitatif de droit par rapport à une prime pour l'emploi qui, elle aussi, se voulait incitative, mais qui n'avait pas dans sa procédure de mécanisme équivalent à celui du RSA. C'est d'ailleurs ce qui lui avait été reproché. On disait que la PPE n'était pas assez incitative.

Or, un modèle incitatif suppose qu'il y ait une visibilité de la promesse. Si vous acceptez de reprendre le travail, je vous propose un modèle selon lequel je vous promets de gagner plus. Je laisse de côté tous les sous-entendus. « S'il est au chômage, c'est qu'il le veut, parce qu'il n'est pas intéressant d'être au travail et qu'il est beaucoup mieux d'être assisté ».

Je recommande à ceux qui n'ont pas de familiarité avec le Code de l'action sociale et des familles d'aller se plonger dans la partie réglementaire, nantis d'une bonne aspirine, pour arriver à comprendre comment on a pu construire un modèle sur cette idée d'incitation. La complexité était totalement fabriquée par le modèle. D'un côté, on récupérait l'idée du RMI, qui incitait à faire un certain nombre de choses, RMI qui avait d'ailleurs un volet insertion. D'un autre côté, on retenait l'idée d'articuler ce modèle incitatif à un autre mécanisme qui était celui de ne donner une prestation qu'à ceux qui sont vraiment pauvres.

La question de la définition de la pauvreté fait que l'on a ajouté un autre facteur de complexité qui vient de la définition d'un périmètre de bénéficiaires, et notamment de la définition des conditions d'éligibilité qui se précisent avec le temps. Par exemple, la liste des ressources à prendre en compte dans les revenus d'un ménage tend à s'allonger et à se complexifier au sens où l'on demande des choses de plus en plus précises. Pourquoi prendre en compte le concubinage et qu'est-ce qu'un concubin ? Cela a l'air tout simple mais cela dépend de si vous êtes bénéficiaire d'un supplément parent isolé ou non. Si vous cohabitez avec quelqu'un, êtes-vous ou non en concubinage ? On arrive à une logique qui va induire elle-même et naturellement des mécanismes de contrôle. La PPE a exclu le concubinage de la définition de son périmètre. On a levé les bras au ciel en disant qu'à cause de cela, certains ménages fortunés bénéficiaient de la prime pour l'emploi. En réalité, il s'agit de ménages composés de plusieurs foyers fiscaux avec des gens relevant de la PPE et d'autres pas. Les complexités ne sont pas les mêmes. Les modes de calcul, les éligibilités, les ratios ne sont pas les mêmes.

Il y a une grande différence entre le RSA, tel qu'il a été pensé avec sa logique incitative, et la PPE. Dans le premier cas, il faut demander à être bénéficiaire, alors que dans le second cas non. Du coup, il n'y a pas de non-recours pour la PPE. Dans le cas du RSA, le non-recours est fabriqué par le dispositif lui-même. Selon que vous voulez compléter un revenu par une allocation portable ou quérable, les deux procédures construisent des parcours différents et génèrent des difficultés différentes. Le non-recours est un pur produit du dispositif. Dans une analyse du texte de 2008[5], nous avions souligné que compte tenu du dispositif, les actifs ne viendraient pas le solliciter. Il suffisait de lire le dispositif pour savoir que c'était une fabrique à ne pas demander quoi que ce soit. J'espère que les études d'impact vont permettre de limiter certains errements. Il faut se poser la question de ce que l'on fait lorsque l'on élabore une réforme. Normalement, on doit dire pourquoi on réforme. On doit anticiper.

Pour prendre un exemple de non-anticipation dans le cas du RSA, la loi a été adoptée le 1er décembre 2008. On a demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de faire une évaluation en janvier 2009 du nombre de personnes qui n'étaient pas bénéficiaires du RMI et qui risquaient d'être de nouveaux demandeurs, après l'adoption de la loi. Lorsque l'on produit un mécanisme dans lequel vous devez former des droits sur un périmètre de ressources mouvant, c'est ce que j'appelle la fabrication politique

5 B. GOMEL, E. SERVERIN, *Expérimenter pour décider? Le RSA en débat,* Document de travail du CEE, n° 118, p.25, juin 2009

et juridique de la complexité. On la fabrique et ensuite on la gère. C'est la même chose pour le Droit au logement opposable (DALO). On a fabriqué au départ des conditions d'éligibilité et des mécanismes juridiques qui faisaient que personne ne pouvait bénéficier du véritable objectif de la loi qui était d'avoir un logement. Le RSA jeunes est une douce plaisanterie, puisque pour remplir les conditions d'éligibilité, il fallait avoir travaillé deux ans dans les trois ans précédant la demande. Il n'est pas étonnant que personne n'en bénéficie.

Dans le débat politique, l'idéologie a été à l'origine de ces mécanismes. Et cela ne s'arrête pas aux débats internes. Lorsque la France a présenté au Conseil européen ses projets de réforme pour 2014, on l'a hautement félicitée d'avoir fait le RSA. La Commission Sirugue a par ailleurs suggéré de supprimer la prime pour l'emploi, parce que celle-ci est une dépense passive tandis que le RSA est une dépense active. Ce sont des mécaniques qui expliquent pourquoi on va rentrer encore plus dans ces conditions de contrôle.

Le poids du politique est donc très important dans la construction et dans le développement des propositions. La Commission Sirugue a fait une proposition à laquelle je ne crois pas une seule seconde, car elle aura les mêmes défauts que le RSA. La véritable avancée aurait été de trouver un mécanisme d'allocation qui ne passe pas par des requêtes à faire sur des bases aussi factuelles que la composition des ménages. C'est ce type de procédure qu'il faudrait mettre en place pour éviter de se retrouver dans quelques années avec une situation à peine différente sans avoir touché au vice fondamental qui est celui de la conception des droits. Et ici, on peut monter en généralité. On oublie que l'objectif est de donner à chacun des moyens convenables d'existence. Dans les colloques sur les droits sociaux, il est de plus en plus question de droits universels, d'éviter les spécificités, les cloisonnements, d'avoir des guichets uniques. Retrouver cette exigence dès la conception des politiques suppose que l'on ne fasse pas porter à un dispositif des missions qui sont incompatibles entre elles, mais surtout que l'on se préoccupe des procédures employées. Et là, je pense que le combat est politique. Même dans la Commission Sirugue, le rapport final reprend la notion d'incitation que nous avions pourtant exclue lors de la première réunion. Elle est revenue, parce que l'on n'est pas guéri de la maladie dont le RSA est atteint. Je vous remercie.

Aude Lejeune : Merci pour vos interventions. Je passe la parole à la salle pour deux questions.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Intervenante : Ce n'est pas exactement une question. Depuis ce matin on a souligné une certaine forme de culpabilité des ayants droit qui n'utilisent pas les recours sociaux. On a parlé de leur sentiment d'être perçus comme des assistés. On a beaucoup parlé du droit pour les vulnérables, mais qu'en est-il du droit avec les plus vulnérables ? Vous avez prononcé ce mot de participation active ? Qu'en est-il de la participation active des plus démunis, de l'utilisation de leurs compétences propres, afin qu'ils ne soient plus objets mais sujets de droit afin que nous soyons un jour tous égaux en dignité et en droit ? Parce que c'est bien une question de dignité pour eux.

Gérard Gaucher : Je voudrais que vous puissiez partager le combat des juges dans la lutte contre l'insécurité juridique. Elle ne fait pas de mort mais elle a des coûts. Elle a un coût notamment

en matière d'accès aux droits. En moins de trente ans, l'insécurité juridique a énormément progressé : questions prioritaires de constitutionnalité, arrivée des règles européennes dans le droit qui fait que peu d'avocats peuvent parler de manière certaine sur l'interprétation qui peut être faite. Le Conseil constitutionnel en 2005 avait émis un objectif d'intelligibilité de la loi. Si déjà l'on pouvait sanctionner ceux qui sont coupables de non-intelligibilité de la loi ou d'insécurité juridique, nous aurions beaucoup progressé. ■

CLÔTURE

DISCOURS DE DOMINIQUE BAUDIS, DÉFENSEUR DES DROITS

Mesdames et Messieurs, il me revient le plaisir et l'honneur de conclure cette journée à l'issue de laquelle je voulais vous remercier de votre participation. Merci à toutes celles et à tous ceux qui ont contribué à ce colloque, à chacun des animateurs, des membres des tables rondes et des participants.

Cette journée avait pour ambition de croiser les approches des acteurs, des praticiens, des chercheurs, afin d'identifier les marges d'évolution des dispositifs pour contribuer à la formulation de propositions concrètes d'amélioration, en vue d'un accès aux droits plus simple et plus efficace. Cet objectif a été rempli. Informer les concitoyens, les sensibiliser à leurs droits, mettre en œuvre les droits et en exiger le respect, voilà l'équation qui doit être au cœur de notre système démocratique. Nos débats ont démontré que l'accès aux droits conditionne leur effectivité et doit se traduire concrètement dans les politiques publiques.

Un triple effort est attendu de la part de nos concitoyens : un effort d'information, de coordination des services et de simplification. S'agissant de ce dernier point, nous préparons d'ailleurs un livre blanc. Ce document recensera des pistes concrètes de simplification pouvant faciliter la vie des usagers. Il a été décidé de structurer nos propositions à l'aune des difficultés rencontrées au fil des différentes étapes de l'existence : la petite enfance, la scolarité, la jeunesse, la vie active, la retraite, l'avancée en âge. Aucun choc de simplification ne pourra être conduit sans que l'accueil dans les services publics ne se trouve amélioré. La dématérialisation de l'accueil ou des procédures administratives constitue trop souvent une source de complexification, plus que de simplification.

Le Défenseur des droits a été conçu comme un vecteur visant à améliorer l'accès aux droits. Nous offrons une entrée commune à nos concitoyens et surtout à ceux qui en ont le plus besoin, comme les habitants des quartiers sensibles, les personnes en situation de handicap ou les détenus. Grâce à vos interventions, nous mesurons la nécessité de faire de l'accès aux droits une priorité. Derrière l'accès aux droits, c'est en effet la cohésion sociale qui est en jeu. Mais la question de l'accès aux droits ne se limite pas aux personnes exclues et en situation de précarité, elle a une portée universelle.

La convention que je m'apprête à signer avec le Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF) en témoigne. Créé en 1972, le CNIDFF est une association sur laquelle l'État s'appuie, notamment pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Pourtant, malgré les textes, malgré des progrès réalisés, les femmes restent discriminées. Elles sont discriminées dans l'emploi, aussi bien à l'embauche que dans le déroulement de carrière, leurs salaires sont inférieurs à ceux des hommes, leurs responsabilités sont moindres, aussi bien dans le privé que dans le public.

Le Défenseur des droits au titre de la lutte contre les discriminations, de la défense des droits des usagers du service public, de la défense des droits de l'enfant, du respect de la déontologie et de la sécurité est directement concerné par la situation des femmes dans notre pays, aussi bien pour la défense que pour la promotion de leurs droits.

C'est la raison pour laquelle nous avons travaillé à la rédaction d'une convention de partenariat avec le CNIDFF. Partenariat qui se développera à deux niveaux : au niveau local, entre les centres départementaux et nos délégués territoriaux, et au niveau national, pour traiter les questions qui ne peuvent trouver de réponse au niveau local. Nous partageons la volonté d'un partenariat actif pour renforcer l'accès aux droits, le CNIDFF informant des situations pour lesquelles nos délégués ou nos services sont compétents alors que nous réorientons vers le CNIDFF les cas qu'il est mieux à même de traiter.

Cette approche croisée doit constituer un maillage plus serré entre cette association et notre institution. C'est à cette signature que je me propose maintenant de procéder, afin de conclure cette journée. J'invite Madame Annie Guilberteau, directrice générale du CNIDFF, à me rejoindre. Je vous remercie de votre attention. ■

ANNEXES

CONVENTION AVEC LE CNIDFF 79

BIBLIOGRAPHIE 82

LIENS UTILES 84

LISTE DES SIGLES 84

CONVENTION AVEC LE CNIDFF

CNIDFF
Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Convention de partenariat entre
le Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles
et le Défenseur des droits

Entre

D'une part, le Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante créée par la loi organique du 29 mars 2011, 7 rue Saint-Florentin 75008 Paris.

D'autre part, le Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CNIDFF), 7 rue du Jura 75013 Paris, association nationale régie par la loi de 1901, liée par convention d'objectifs et de moyens avec l'Etat, représentée par sa directrice générale, Annie Guilberteau.

Préambule

Le Défenseur des droits est chargé de :
- défendre les droits et libertés individuels dans le cadre des relations des usagers avec les services publics ;
- lutter contre les discriminations prohibées par la loi et promouvoir l'égalité ;
- défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ;
- veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité.

Le Défenseur des droits peut être saisi gratuitement et directement par toute personne s'estimant victime d'une atteinte à ses droits dans l'un de ces quatre domaines.

Dans le cadre de sa mission de protection des droits et libertés, le Défenseur des droits dispose de différents moyens d'investigation. Il peut, notamment, demander des explications à toute personne physique ou morale, solliciter la communication de toute pièce qu'il juge utile, procéder à des auditions ou à des vérifications sur place.
Lorsque le Défenseur des droits conclut à une violation des droits, il dispose de nombreuses modalités d'action, qui lui permettent d'adapter ses interventions en fonction de la demande et de la situation des réclamants. Il peut ainsi rechercher une solution amiable au litige, proposer une transaction civile ou pénale, formuler une recommandation auprès du mis en cause ou encore, présenter des observations devant une juridiction.
Au titre de sa mission de promotion des droits et de l'égalité, qui vise à créer les conditions d'un accès effectif aux droits, le Défenseur des droits produit des études, réalise des enquêtes et mène des actions d'information, de communication et de sensibilisation en vue de faire changer durablement les pratiques et les mentalités. Il peut, en outre, proposer des modifications législatives ou réglementaires aux pouvoirs publics.

Le Département du réseau territorial du Défenseur des droits a pour mission de gérer, de développer, d'animer et de coordonner le réseau des délégués bénévoles du Défenseur des droits.

1

Les délégués du Défenseur des droits exercent une mission de représentation du Défenseur des droits et assurent l'accueil des réclamants dans plus de 500 lieux d'accès au droit, sur l'ensemble du territoire métropolitain et d'Outre-Mer.
Les délégués du Défenseur des droits sont chargés d'informer les réclamants sur les démarches qu'ils peuvent engager afin de faire valoir leurs droits et de les accompagner, le cas échéant, vers les interlocuteurs institutionnels compétents. Ils sont également compétents pour traiter les réclamations par la voie du règlement amiable lorsque les circonstances le permettent et, ce, dans trois domaines de compétences du Défenseur des droits : la défense des usagers des services publics, la lutte contre les discriminations et la défense de droits des enfants.

Dans ces mêmes domaines, les délégués du Défenseur des droits peuvent participer à des actions de promotion des droits et de l'égalité.

XXX

Créé en 1972, **le Centre National d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CNIDFF)** est une association nationale sur laquelle l'Etat s'appuie notamment pour mettre en œuvre la politique d'information des femmes sur leurs droits, repérer des problématiques émergentes sur les conditions de l'accès des femmes à leurs droits et contribuer à la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.
Il assure la direction, la coordination et la représentation nationale de l'activité d'un réseau de 114 Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (CIDFF) et de 1389 points d'accueil, implantés sur l'ensemble du territoire national, en milieu rural, urbain et dans les zones dites sensibles.

Les CIDFF exercent une mission d'intérêt général d'information des femmes et des familles qui leur est confiée par l'Etat. Leur objectif est de favoriser l'autonomie sociale, professionnelle et personnelle des femmes et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette mission conduit les CIDFF, en application de l'arrêté du 14 février 1997, à informer gratuitement un public composé prioritairement de femmes, dans les domaines de l'accès aux droits, de la lutte contre les violences sexistes, du soutien à la parentalité, de l'emploi, de la formation professionnelle, de la création d'entreprise, de la sexualité et de la santé. Cette mission peut relever d'un simple entretien informatif, d'un suivi individuel ou collectif ou d'un accompagnement plus spécialisé à destination des femmes.

En 2012, 486 000 personnes ont été informées et 888 840 demandes ont été traitées par les CIDFF, dont les équipes pluridisciplinaires sont majoritairement composées de juristes, mais également de conseillers-conseillères en insertion professionnelle, de conseillers-conseillères conjugales et familiales, de travailleurs sociaux et de psychologues.

Sur le fondement de la convention d'objectifs et de moyens conclue entre l'Etat et le CNIDFF, et dans le cadre de l'approche interministérielle de la politique en faveur des droits des femmes, le CNIDFF et les CIDFF constituent des relais essentiels des pouvoirs publics dans leurs domaines de compétence.

XXX

Les atteintes aux droits des femmes peuvent se manifester dans de nombreux domaines tels que l'emploi, le logement, l'éducation, l'accès aux biens et aux services, qu'ils soient publics ou privés. Elles peuvent prendre de multiples formes : discrimination à raison du sexe ou de la situation de famille, difficultés d'accès au droit, dysfonctionnements dans les relations avec les services publics ou non-respect des droits des enfants.
C'est dans ce contexte que le Défenseur des droits et le CNIDFF et son réseau, entendent mener des actions conjointes de sensibilisation et d'information et mutualiser leur expertise pour analyser les problématiques émergentes et valoriser les bonnes pratiques, afin d'assurer l'effectivité des droits et de contribuer à l'évolution des mentalités.

Article 1- Objet de la convention

Par la présente convention, le Défenseur des droits et le CNIDFF et son réseau s'associent dans le but, d'une part, de collaborer afin de favoriser l'accès aux droits des femmes dans leurs domaines de compétences, et, d'autre part, de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

Article 2- Axes de collaboration

1- Promotion du partenariat et échange d'informations

a) Promotion du partenariat

- Le CNIDFF s'engage à promouvoir son partenariat avec le Défenseur des droits auprès des unions régionales des CIDFF (URCIDFF) et des CIDFF, et à les inciter à développer des liens avec les délégués du Défenseur des droits.
- Le Défenseur des droits s'engage à promouvoir son partenariat avec le CNIDFF auprès de ses délégués, afin de les inciter à développer des liens avec les CIDFF.

b) Outils de sensibilisation, supports de communication

Le Défenseur des droits informe le CNIDFF de la création de tout support de communication et outils pratiques du Défenseur des droits relatifs aux atteintes aux droits et libertés dans les relations avec les services publics, à la lutte contre les discriminations et à la protection de l'enfance : affiches, plaquettes, guides, outils de formation à distance.

La diffusion de ces supports vers le réseau des CIDFF est assurée :
- soit au niveau local par l'intermédiaire du réseau de délégués du Défenseur des droits
- soit par le CNIDFF, sous réserve que les frais éventuels liés à cette diffusion ne lui soient pas imputés.

2- Mutualisation de l'expertise commune

La mutualisation de cette expertise se manifestera notamment par :

- **Des échanges sur les problématiques** révélées par les saisines et les demandes d'information reçues par le Défenseur des droits et le CNIDFF et son réseau concernant les atteintes aux droits des femmes et des familles.

- **La valorisation respective des bonnes pratiques**.
  Lorsque des bonnes pratiques sont identifiées par le Défenseur des droits ou le CNIDFF, elles pourront faire l'objet d'une mutualisation et d'une valorisation par chacun des partenaires, notamment par l'intermédiaire de leur site internet.

- **La participation à des groupes de travail ou de réflexion** mis en œuvre par le Défenseur des droits et le CNIDFF, eu égard à leurs compétences respectives.
  Le CNIDFF sera sollicité pour participer aux groupes de travail mis en place par le Défenseur des droits entrant dans son champ de compétence. De la même manière, le Défenseur des droits sera invité à participer aux études et travaux menés par le CNIDFF.

  Le CNIDFF pourra mettre à disposition du Défenseur des droits les informations qu'il juge utiles à la réalisation d'études permettant d'évaluer les dysfonctionnements des services publics, les discriminations et les atteintes aux droits des enfants dont est victime le public des CIDFF.

3- Information et orientation du public vers les réseaux respectifs

a) Information du public

- Les CIDFF diffusent toute information sur le Défenseur des droits lors des permanences d'accès au droit et d'accompagnement vers l'emploi ou dans le cadre de permanences spécifiques «discriminations » lorsqu'elles existent.

- Les délégués du Défenseur des droits informent les femmes et les familles, sur les missions des CIDFF pour lesquelles ces derniers peuvent apporter un appui, notamment s'agissant des violences faites aux femmes, du soutien à la parentalité, de l'insertion professionnelle et la création d'entreprise.
  A cet effet, les délégués recevront une information sur les missions du CNIDFF et de son réseau.

b) Orientation du public

Lorsque le Défenseur des droits, notamment au travers de son réseau de délégués, est sollicité sur différentes thématiques de compétence des CIDFF définies au préambule, il peut orienter le public vers le CNIDFF ou le CIDFF territorialement compétent.

Lorsque le CNIDFF et les CIDFF identifient dans le cadre de leur mission une situation entrant dans le champ de compétences du Défenseur des droits, ils peuvent orienter la personne :

- vers le délégué du Défenseur des droits lorsque la personne souhaite ou accepte que son différend avec une personne publique ou privée soit traité par la voie amiable ;
- vers les services centraux du Défenseur des droits dans les cas où la voie du règlement amiable n'est pas appropriée :
  - en raison de la complexité des questions juridiques soulevées ;
  - parce qu'il s'agit de contester une pratique ou de soulever une question de principe ;
  - parce qu'un contentieux est engagé ;
  - parce que la situation exige la mise en œuvre des pouvoirs d'enquête du Défenseur des droits.

c) Coordonnées des réseaux

Les coordonnées des CIDFF, leurs champs de compétence spécifiques, ainsi que les lieux et horaires des permanences sont disponibles sur le site internet du CNIDFF :
http://www.infofemmes.com/v2/p/Contact/Liste-des-CIDFF/73

Les coordonnées des délégués et les lieux et horaires des permanences sont disponibles sur le site du Défenseur des droits :
http://www.defenseurdesdroits.fr/contacter-votre-delegue/trouver-votre-delegue

4- Actions de formation

- Le Défenseur des droits peut intervenir dans les actions de formations organisées par le CNIDFF pour les salariés de son réseau.
- Le cas échéant, le CNIDFF pourra contribuer à la formation des délégués du Défenseur des droits sur les thématiques de l'égalité hommes-femmes et l'approche par le genre.

Article 3- Evaluation de la convention

L'évaluation régulière de la présente convention est assurée par un comité de pilotage composé de représentants du Défenseur des droits et du CNIDFF. Le comité de pilotage se réunit au moins une fois par an pour assurer la promotion de la présente convention et son évaluation régulière.

Article 4 : Durée – Modification – Résiliation

La présente convention est conclue pour une durée d'un an, renouvelable tacitement.
Elle pourra être modifiée par voie d'avenant ou dénoncée, avec un préavis de deux mois.

02 DEC. 2013

Pour le Défenseur des droits	Pour le CNIDFF
Dominique Baudis	Annie Guilberteau

5

BIBLIOGRAPHIE

ADRETS, *Que peut faire un territoire pour améliorer l'accès aux services pour les habitants ?* vade-mecum en 9 volumes. http://adrets-asso.fr/?Territoires-d-accueil-et-services.

ADRETS, *Impasses et innovations des services en milieu rural face aux nouveaux contextes.* https://www.dropbox.com/sh/tplsswmbm22q50z/wqZVfYvQn3/Prospective%20services%20-%20RRF

BROUANT J-P., *Implementation of the enforceable right to Housing (DALO) confronted to local practices and powers*, Social Housing across Europe, La documentation française, p. 225, 2011.

BROUANT J-P., *Mixité sociale, norme locale et intercommunalité*, Diversité sociale, ségrégation urbaine et mixité, PUCA, p. 273, 2008.

BROUANT J-P., *Un droit au logement... variablement opposable*, A.J.D.A., n° 10, p. 506, 2008.

BROUANT J-P., *Européanisation, territorialisation, contractualisation : quel avenir pour l'encadrement de l'intervention publique dans le domaine du logement*, R.D.I., n° 6, p. 508, 2004.

BROUANT J-P., JEGOUZO Y., *La territorialisation des politiques et du droit de l'habitat social*, Les cahiers du GRIDAUH, La Documentation française, p. 144, 1998.

COLDEFY M., DESPRES C., LUCAS-GABRIELLI V., RENAUD T., *Analyse territoriale des obstacles à l'accès aux soins des bénéficiaires de la CMU complémentaire dans les départements de l'Orne et de la Nièvre,* Rapport de Recherche pour le Fonds de financement de la CMU, mai 2012.

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX, *Vers une réforme globale de l'accès au droit et à la justice proposée aux pouvoirs publics par la profession d'avocat*, 2013.

DESPRES C., *Significations du renoncement aux soins : une analyse anthropologique*, Sciences sociales et santé, Vol. 31, n° 2, p. 71, 2013.

DESPRES C., *Négocier ses besoins en univers contraint : le renoncement aux soins en situation de précarité*, Anthropologie et santé, n° 6, 2013.

DESPRES C., *La CMU, une légitimité contestée : analyse des attitudes de médecins et de dentistes à l'égard des bénéficiaires de la couverture maladie universelle*, Pratiques et organisations des soins, mars 2010.

DUVOUX N., *L'autonomie des assistés,* Sociologie des politiques d'insertion, PUF, 2009.

DUVOUX N., *Le nouvel âge de la solidarité. Pauvreté, précarité et politiques publiques*, République des idées, Seuil, 2012.

GOMEL B., MEDA D., SERVERIN E., *Le pari perdu de la réduction de la pauvreté par le RSA*, Centre d'études de l'emploi, juin 2013.

GOMEL B., SERVERIN E., *L'expérimentation des politiques publiques dans tous ses états*, Informations sociales, 174, p. 128, 2 012.

HAMEL MP., WARIN P., *Access to social rights : criteria for evaluating public sector reforms*, ODENORE, avril 2011. http://odenore.msh-alpes.fr/documents/odenorewp7.pdf

HERNANZ V., MALHERBET F., PELLIZZARI M., *Take-up of welfare benefits in OECD countries : A review of the evidence*, OECD, 2004.

LEJEUNE A., *Le droit au Droit. Les juristes et la question sociale en France*, EAC, 2011.

LEJEUNE A., LAPERON B., DONIER D. (dir), Accès au droit, accès à la justice ou accès au juge ? L'activité judiciaire dans les maisons de justice et du droit, *Accès au juge : quelles évolutions ?* Bruylant, p. 425, 2013.

ODENORE, *L'envers de la fraude sociale. Le scandale du non-recours aux droits sociaux*, La Découverte, 2013.

ONZUS, *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Secrétariat général du Comité interministériel des villes, Saint-Denis, 2013.
http://www.onzus.fr/uploads/media_items/rapport-de-l-onzus-2013.original.pdf

PECHILLON E., *Sécurité et droit du service public pénitentiaire*, avant-propos G. Azibert, Préface F. Chauvin, LGDJ, Bibliothèque de droit public, tome 204, 1998.

PECHILLON E., *Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires : une réforme décrétale anachronique ?* AJ Pénal, n° 6, p. 304, 2013.

PECHILLON E., *Le droit des Unités Hospitalières Spécialement Aménagées (UHSA) : la création progressive de zones pénitentiaires dans les hôpitaux psychiatriques*, AJ Pénal, n° 7/8, p. 322, 2010.

PECHILLON E., *Le nouveau cadre juridique des soins sous contrainte en psychiatrie : une réforme polémique*, JCP adm, n° 37, étude, 2295, p.23, 2011.

Revue de droit sanitaire et sociale, numéro spécial : *Les devoirs sociaux,* n° 1, 2009.

Revue de droit sanitaire et sociale, numéro spécial : *Le non recours aux droits*, n° 4, 2012.

Revue de droit sanitaire et sociale, numéro spécial : *L'accompagnement*, n° 6, 2012.

SERVERIN E., *Le modèle distributive du RSA dans l'impasse*, Acteurs publics, juillet 2012.
http://www.acteurspublics.com/2012/09/03/le-modele-redistributif-du-rsa-dans-l-impasse

SERVERIN E., *Les causes et les effets du non-recours au RSA-activité*, Revue de droit sanitaire et social, n° 4, p. 603, juillet-août 2012.

SIBLOT Y., *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*, Presses de Sciences Po., 2006.

WITTWER J., JUSOT F., GUTHMULLER S., DESPRES C., RENAUD T., *Le recours à l'aide complémentaire santé à Lille, Résultats d'une expérimentation sociale*, Rapport de recherche pour le Haut-Commissariat aux solidarités actives, 2010.

WARIN P., *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Droit et Société, LGDJ, p. 138, 2002.

LIENS UTILES

Association pour le développement en réseau des territoires et des services, ADREST, www.adrets-asso.fr

Caisse nationale des allocations familiales, CNAF, https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/publications

Conseil National des Barreaux, CNB, http://cnb.avocat.fr

Observatoire de l'action social, ODAS, http://odas.net/les-publications

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ONPES, http://www.onpes.gouv.fr

Observatoire des non-recours aux droits et services ODENORE, http://odenore.msh-alpes.fr

Observatoire des zones urbaines sensibles, ONZUS, http://www.onzus.fr/

LISTE DES SIGLES

ACS : Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé

ADRETS : Association pour le développement en réseau des territoires et des services

ALUR : Accès au logement et urbanisme rénové

AME : Aide médicale de l'Etat

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

API : Allocation de parent isolé

APL : Aide personnalisée au logement

ASE : Aide sociale à l'enfance

ASPA : Allocation de solidarité aux personnes âgées

ASSEDIC : Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

CAF : Caisse d'allocations familiales

CCAS : Centre communal d'action social

CDAD : Conseil départemental d'accès au droit

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CERAPS : Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales

CESE : Conseil économique social et environnemental

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CMU : Couverture maladie universelle

CMU - C : Couverture maladie universelle complémentaire

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés

CNAV : Caisse nationale de l'assurance vieillesse

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

CNIDFF : Centre national d'information sur les droits des femmes et des familles

CNRS : Centre national de la recherche scientifique

CPAM : Caisse primaire d'Assurance maladie

CREDOF : Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

CTAD : Centre de théorie et d'analyse du droit

DALO : Droit au logement opposable

DDD : Défenseur des droits

DOM-TOM : Départements d'outre-mer, territoires d'outre-mer

DREES : Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques

EHESS : École des hautes études de sciences sociales

HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HLM : Habitation à loyer modéré

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

IRDES : Institut de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

IVG : Interruption volontaire de grossesse

MDPH : Maisons départementales des personnes handicapées

MJC : Maison des jeunes et de la culture

MJD : Maison de la justice et du droit

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODAS : Observatoire de l'action sociale décentralisée

ODENORE : Observatoire de non recours aux droits et services

OIP : Observatoire international des prisons

ONU : Organisation des Nations-Unies

ONZUS : Observatoire national de la politique de la ville

PAD : Point d'accès au droit

PASS : Permanence d'accès aux soins de santé

PIMMS : Point d'information et de médiation multi services

PME : Petites et moyennes entreprises

PPE : Prime pour l'emploi

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

SERDEAUT : Sorbonne études et recherches en droit de l'environnement, de l'aménagement, de l'urbanisme et du tourisme

SGMAP : Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

TGI : Tribunal de grande instance

UNESCO : Organisation des Nations unies pour l'éducation la science et la culture

UNOCAM : Union nationale des organisations d'assurance maladie complémentaire

ZUS : Zone urbaine sensible

LE DEFENSEUR DES DROITS

Coordination et édition : **Flor EGAS, Vincent LEWANDOWSKI, Jamel OUBECHOU**

Création et réalisation : **Sophie BENARD, Bénédicte BOURDIL**

LE DÉFENSEUR DES DROITS EN BREF

› une institution de la République inscrite dans la Constitution

› une autorité indépendante et impartiale

› une double mission au service des droits et libertés :

- **PROTÉGER :** traiter les réclamations individuelles
- **PROMOUVOIR :** prévenir les atteintes aux droits et libertés

› un vaste champ de compétences :

- défendre les droits et libertés des usagers des **services publics**
- défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de **l'enfant**
- lutter contre les **discriminations** et promouvoir **l'égalité**
- veiller au respect de la **déontologie** par les personnes exerçant des activités de **sécurité**

› une large palette d'interventions :

- **pour traiter les réclamations individuelles :** information/orientation, règlements amiables, pouvoirs d'enquête, recommandations formalisées, observations en justice, demandes de poursuites disciplinaires...
- **pour prévenir les atteintes aux droits et libertés :**

  avis et recommandations au gouvernement et au Parlement, propositions de réforme, accompagnement du changement des pratiques, outils et formations...

› une saisine simple, gratuite et directe :

- par **courrier**
- par un **formulaire en ligne** sur le site internet du Défenseur des droits
- par un rendez-vous avec les **délégués** bénévoles du Défenseur des droits, présents sur l'ensemble du territoire et auprès de tous les publics

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE DÉFENSEUR DES DROITS

Le Défenseur des droits

7 rue Saint-Florentin
75409 Paris Cedex 08

Tél. : 09 69 39 00 00
(du lundi au vendredi de 8 h à 20 h, coût d'une communication locale à partir d'un poste fixe)

www.defenseurdesdroits.fr

IMPRIM'VERT® PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC /pefc-france.org