

Contact :

01 43 93 79 44
matpps@cg93.fr

Le non-recours et l'accès aux droits

ACTES DE LA JOURNÉE D'ÉTUDE
DU 3 AVRIL 2014

ORGANISÉE PAR LA MISSION D'ANIMATION TERRITORIALE
ET PROFESSIONNELLE DU PÔLE SOLIDARITÉ

– MATPPS –

Sommaire

I. Introduction	3
Bérénice DELPAL , <i>Directrice générale adjointe Pôle solidarité</i>	
II. Le non-recours aux droits sociaux	5
Pierre MAZET , <i>Chargé d'étude à l'ODENORE</i>	
III. L'accès au droit et la promotion de l'égalité territoriale	19
Flor EGAS , <i>Chargée de mission auprès du Défenseur des droits</i>	
IV. Table ronde :	
L'accès au droit : un enjeu collectif pour tous en Seine-Saint-Denis	29
- Rémy HEITZ , <i>Président du Tribunal de grande instance de Bobigny, Président de la CDAD</i>	
- Florence SARTHOU , <i>Directrice DPAS- Conseil général 93</i>	
- Nora OURRAD , <i>Cheffe de service au Pôle social CCAS de la ville de Saint-Denis</i>	
- Martine BOURDON , <i>Évaluatrice médico-sociale à la DPAPH - Conseil général 93</i>	
- Stéphanie BRIATTE , <i>Chargée de développement local en Seine-Saint-Denis, Emmaüs Connect</i>	
V. En quoi la question du non-recours interroge t-elle la conception même de l'assistance ?	45
Nicolas DUVOUX , <i>Maitre de conférences en sociologie, Université Paris-Descartes</i>	
VI. Conclusions et perspectives	55
Mathilde SACUTO , <i>Directrice de l'innovation sociale et territoriale CG 93</i>	
Bibliographie	57

I. Introduction

Bérénice DELPAL, *Directrice générale adjointe Pôle Solidarité*

De manière liminaire, je vous demanderais d'excuser notre vice-président, Jean-François Baillon, qui avait réellement souhaité être présent, mais s'est vu contraint par un empêchement de dernière minute.

Je salue l'organisation de cette journée et le travail de l'équipe de la MATPPS.

Nous en sommes aujourd'hui à la troisième journée de réflexion organisée par la Mission d'Animation Territoriale Professionnelle du pôle Solidarité. Nous installons vraiment cette mission dans le paysage, comme nous installons cette tradition de journées régulières qui me paraît vraiment très intéressante. Pour cette journée, nous avons repris le principe d'une réflexion qui permette de prendre du recul sur nos pratiques professionnelles et qui mêle la réflexion théorique à des échanges sur les pratiques.

J'ai aussi une petite pensée pour Christine Garcette, de l'équipe de la MATPPS, qui a beaucoup travaillé sur cette journée et n'a pu être présente aujourd'hui pour raisons de santé.

Le sujet du non-recours fait l'objet d'un intérêt renouvelé dans le débat public et les réflexions actuelles en matière sociale. Le thème était présent dans les réflexions sur le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Des expérimentations, initiées par le gouvernement précédent, s'étaient aussi déroulées dans deux départements (Seine-et-Marne et Loire-Atlantique).

Cet intérêt renouvelé pour le sujet est très intéressant, d'abord parce qu'il permet peut-être de rééquilibrer, voire de sortir du discours sur la fraude aux prestations sociales – discours au demeurant très présent dans le débat récent.

Le thème s'impose aussi comme pendant du thème de la fraude. En resituant les ordres de grandeur, on se rend compte que le non-recours est plus important : autour de 10 Md€ selon les estimations, contre 3 à 4 Mds€ pour les fraudes aux prestations sociales proprement dites. Ce changement de regard est intéressant en soi.

Il permet aussi de s'interroger sur le coût de ces non-recours. Le non-recours peut être vu, de façon un peu brutale, comme une économie, puisque c'est une dépense que ne font pas les institutions. En creusant le sujet, néanmoins, il s'avère que les conséquences sociales peuvent être assez lourdes à plus long terme. Donc, on peut s'interroger sur ce que coûte *in fine* ce qui pourrait paraître, à première vue, comme une économie. L'idée est donc d'engager une réflexion à long terme sur l'investissement que représentent les dépenses sociales et l'action sociale.

Par ailleurs, en approfondissant la notion de non-recours, plusieurs questionnements émergent pour les institutions. Je pense d'abord à la manière dont on fournit les prestations et dont on offre les services sociaux. C'est la logique du non-recours un peu plus connue : sur le manque d'information ou la difficulté d'accéder à des droits pour des raisons de complexité administrative. Ce n'est pas rien en soi. S'interroger sur le non-recours permet déjà de s'interroger sur les pratiques et les modalités par lesquelles les institutions rendent le service. C'est notamment la question de la coordination entre les institutions et autres

thèmes de gouvernance dont nous sommes familiers, mais qui restent importants à prendre en compte dans l'adaptation des modalités de nos politiques.

Le deuxième axe de réflexion consiste à s'interroger sur la non-demande dans son lien avec la pertinence même de l'offre. Il peut exister des tensions et des contradictions dans notre propre modèle social, sur le mépris que l'on peut renvoyer aux usagers alors même qu'on souhaiterait leur apporter une reconnaissance ou une protection, mais aussi sur toutes les contradictions que nous connaissons entre droits et devoirs.

Autant de sujets de réflexion assez motivants et susceptibles de nous bousculer dans les pratiques.

C'est bien l'objectif des réflexions et les présentations qui ont été faites que de pouvoir largement se questionner sur les manières de faire et de penser ; et pourquoi pas, dans le type que nous allons proposer.

Je vous souhaite une bonne matinée de travail.

II. Le non-recours aux droits sociaux

Pierre MAZET, *Chargé d'études à l'ODENORE*

Je travaille à l'Odenore (Observatoire des non-recours aux droits et services). Notre observatoire a été fondé par Philippe Warin et Catherine Chauveaud en 2003.

L'Odenore est basé à Grenoble et rattaché à l'Institut d'études politiques de Grenoble, dont fait partie Philippe Warin.

Après un rapide historique sur la notion de non-recours, je vous ferai part d'analyses et de typologies (sur les différents types de non-recours).

Je reviendrai aussi sur la question de la non-dépense. Comme le souligne ATD Quart-monde, il existe une fausse idée qui consisterait à penser que le fait de ne pas dépenser de l'argent, de par le non-recours, serait un bon calcul économique. Ce n'est pas ce que nous pensons et nous ne sommes d'ailleurs pas les seuls. Toutefois, c'est souvent difficile à prouver, car cela suppose de disposer d'analyses longitudinales dans le temps. Surtout, le temps politique n'est généralement pas propice aux effets à moyen terme, lesquels arrivent généralement après un mandat, et qui seuls permettent de mesurer les effets dans le temps du non recours à l'offre.

Historique

Le non-recours se définit usuellement par le fait, pour un individu, de ne pas bénéficier des droits auxquels il est éligible. Initialement, le sujet était essentiellement concentré sur les prestations financières de Sécurité sociale. C'est à partir de là que le taux de non-recours a été calculé et travaillé dans divers pays.

De manière basique, le non recours c'est le rapport entre le nombre de bénéficiaires potentiels et le nombre de bénéficiaires réels d'une aide. L'Odenore a fait le choix d'étendre cette définition et la compréhension du phénomène à l'ensemble de l'offre publique et pas uniquement à des prestations financières, notamment parce que les politiques publiques fonctionnent par des dispositifs divers et variés depuis près de 20 ou 30 ans. La mise en place d'un accompagnement social, ou des structures d'aide à certains publics, nous paraissent relever de l'offre publique et le fait que celle-ci ne touche pas ses destinataires est assez significatif.

C'est pourquoi nous avons tenté d'élargir la seule vision en termes de prestations financières, pour tenter de comprendre les raisons pour lesquelles des dispositifs ou des politiques publiques n'atteignaient pas leurs destinataires.

En France, la notion a été qualifiée de « non-recours » fin 1996, sachant que le phénomène a sans doute toujours existé. D'ailleurs, dès les années 1970, des travaux de la CNAF expliquaient les difficultés d'accès des familles à certaines prestations ; sachant qu'il y avait beaucoup moins de prestations à l'époque et qu'elles étaient moins soumises à condition de ressources.

En 1996, à une époque où son bureau de la recherche était éminemment actif et représentait un croisement véritable entre le monde universitaire et le monde pratique opérationnel, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) avait invité l'économiste

Antoine Math et le chercheur néerlandais Wim van Oorschot pour une réflexion sur le sujet ; le choix du terme « non-recours » avait été fait à ce moment.

Ce terme de « non-recours », s'il a ses qualités, induit légèrement en erreur parce qu'il incline à le penser d'un point de vue juridique. Au départ, nous avons eu un peu de mal à faire comprendre que nous parlions de droits sociaux, car le recours est essentiellement compris en France dans son aspect juridique. Or nous étions vraiment sur ce que les Anglais appellent le « *non take-up* », c'est-à-dire le fait de ne pas prendre les prestations publiques.

La Grande-Bretagne travaille les questions du non-recours depuis les années 1920-1930. Les Américains ont commencé à y réfléchir dans les années 1950-1960 ; et ce, dans des contextes assez variés.

En Grande-Bretagne, le non-recours est mesuré de manière systématique par une institution équivalente à la Cour des comptes. C'est le résultat d'un consensus entre travaillistes et conservateurs. À l'époque, dans les années 20 il n'y avait pas assez d'argent dans les caisses de l'État pour assurer un système de sécurité sociale universelle (système financé, en Angleterre, par l'impôt et non le travail). Les conservateurs avaient alors proposé de cibler les prestations.

Le non-recours est fortement lié au ciblage des prestations, car le ciblage suppose la définition de publics spécifiques et de conditions d'éligibilité à appliquer. S'il suffisait d'être citoyen français pour toucher une aide, elle pourrait être automatisée et il y aurait peu de non-recours. Les travaillistes ont accepté le principe du ciblage (*targeting*), mais sous réserve que les aides ciblées bénéficient effectivement aux plus démunis ; d'où la nécessité de mesurer que les dispositifs touchent réellement les publics auxquels ils sont destinés.

Depuis les années 1920, donc, la Grande-Bretagne a commencé à mesurer l'atteinte réelle des politiques publiques sur les populations. En France, la notion n'a émergé qu'à la fin des années 1990, ce qui peut avoir quelque chose de surprenant. Quoi qu'il en soit, cela en dit beaucoup sur l'état de l'évaluation en France.

De leur côté, les États-Unis procèdent également à des évaluations depuis un certain temps, mais le thème a émergé dans le cadre d'une sociologie de la pauvreté. Sans m'étendre, je soulignerais que l'évaluation du non recours a notamment permis de mettre en évidence un phénomène que les américains appellent le « *welfare stigma* », lequel correspond au sentiment de stigmatisation que ressentent les bénéficiaires de l'aide publique. Ils se sont par exemple rendu compte que, contrairement à une idée reçue profondément incorporée notamment chez les classes moyennes blanches, les populations afro-américaines ne recourant pas à leurs droits étaient massives, justement pour ne pas subir cette stigmatisation liée à l'assistance.

Ce sentiment de stigmatisation est aussi lié au fait que l'individu libéral américain est pensé avant tout comme devant être autonome et responsable ; toucher une aide est de ce point de vue un échec. Donc, les personnes préféreraient ne pas demander l'aide plutôt que d'en bénéficier et de souffrir de la stigmatisation associée.

Nous allons voir qu'en France, le discours de stigmatisation des bénéficiaires de l'aide sociale s'est bien développé, notamment lors du quinquennat précédent.

À la fin des années 1990, la CNAF a donc posé les premiers jalons, notamment avec la typologie de Wim van Oorschot. Si la notion de non recours est apparue dans un contexte, les années 90, de fort développement de la thématique de l'accès aux droits, voir la loi de 98 contre les exclusions, elle a apporté quelque chose de différent, une inversion. De fait, on envisage toujours les freins à l'accès aux droits en supposant que l'accès a lieu. On parle d'obstacles à l'accès, mais on ne se pose jamais la question inverse de ceux qui ne sont tout simplement pas là. La difficulté première est que les personnes qui ne bénéficient pas de

leurs droits sont invisibles dans les fichiers administratifs. Dans la mesure où il n'y a pas ce réflexe évaluatif, qui permettrait de mesurer si tous les bénéficiaires ont bien touché leur aide, le phénomène est resté invisible, ce qui est pratique... Les gouvernants ou les institutions n'ont pas forcément intérêt à mettre en évidence le fait qu'ils dépensent moins que ce qu'ils devraient.

De plus, pour la majorité des élites, dès qu'il existe des droits, les personnes sont censées en bénéficier. On se dit généralement que ceux qui ont réellement besoin font la demande, a priori selon la théorie de l'acteur économique rationnel (tout acteur doit chercher à maximiser ses utilités). Pour relativiser cette théorie, il aura fallu beaucoup d'enquêtes et de statistiques, notamment l'enquête sur le RSA publiée il y a deux ans.

Il est ressorti de l'enquête menée par la CNAF et la DARES qu'il y avait 50 % de non-recours global au RSA (socle, socle + activité et activité) mais 68 % au RSA activité. Cela a joué un grand rôle dans l'appropriation et l'institutionnalisation de la question en France, cette enquête nationale a montré que la moitié des personnes ne bénéficiait pas des minima sociaux auxquels elles étaient éligibles. Marisol Touraine, qui connaissait la question pour l'avoir portée en tant que sénatrice, n'a pas été indifférente à ces résultats. Je pense à la préparation du plan de lutte contre la pauvreté, ou à la conférence sur l'accès aux droits (menée par Bertrand Fragonard).

La thématique a donc été inscrite au premier chef du plan de lutte, avec des demandes d'engagements (notamment à l'égard des Caisses de Sécurité sociale) pour travailler cette question, voire produire des indicateurs. François Chérèque a suivi le plan et se trouve être très sensible à cette question.

Pour finir sur l'aspect historique, l'appropriation de la question s'est très peu faite au niveau national, sinon au niveau de l'assurance-maladie et en particulier du fonds CMU qui mesure effectivement le non-recours aux prestations qu'il sert (CMU complémentaire, ACS et AME), et beaucoup plus au niveau local, ville ou CCAS notamment.

Typologie des non-recours

L'image de personnes qui seraient non-recourant à tout est une fausse idée. La personne à la rue qui serait en non-recours à tout est très trompeuse. Julien Damon a mis en évidence qu'une personne vivant dans la rue à Paris voyait, en moyenne, 19 intervenants sociaux par semaine. La plupart des personnes vivant dans la rue touchent le RSA, ont une assistante sociale et sont domiciliés. Il faut sortir de l'idée du « clochard vivant en ermite », car leur nombre est infime en France.

Le fait d'être en non-recours à la totalité de l'offre publique est donc une pointe extrême représentant une portion très congrue de notre spectre social. La plupart des gens, y compris dans l'audience aujourd'hui, sont en non-recours par rapport à quelque chose. Cela s'explique essentiellement par la diversité des offres.

Il n'existe pas vraiment de profil-type du non-recourant, mais les personnes ayant de faibles revenus sont éligibles à beaucoup plus de prestations que les autres, et ont donc, mécaniquement plus de chances d'être en situation de non-recours. Qui plus est les effets du non recours ne sont pas les mêmes : entre un médecin qui décide de ne pas demander les allocations familiales auxquelles il a droit et une personne éligible au RSA qui ne le demande pas, l'impact sur les conditions de vie est a priori très différent.

Nous travaillons donc assez logiquement davantage sur les populations précaires, parce qu'elles sont mécaniquement les plus exposées.

J'ai dit qu'il n'y avait pas de profil type, mais en termes de catégorie socio démographique, il est malgré tout éprouvé que lorsqu'on vit seul et plus on est isolé vis-à-vis de sa famille ou de proches, plus on est exposé au non-recours. Ce constat a été établi sur une base statistique de plus de 1,6 million de personnes. La surexposition est de l'ordre de 2 pour les personnes isolées sans charges de famille, sur le nonaccès aux soins.

Enfin, il faut noter que les individus ont des trajectoires d'accès aux droits tout au long de leur vie. On peut être en recours pendant longtemps, avoir un problème avec une assistante sociale, se braquer et ne plus rien demander. Cela arrive assez souvent, d'autant qu'en France, il est difficile de changer de travailleur social lorsqu'il est affecté sur une base territoriale.

→ **Le non-recours par méconnaissance.**

C'est le type de non-recours le plus connu. Il va de soi que, lorsqu'on ne connaît pas une offre, il est difficile de la demander. En France, de par le principe que « nul n'est censé ignorer la loi », on a tendance à penser qu'il revient aux personnes de venir vers l'information et les guichets. Contrairement à des municipalités comme en Pays Bas, on ne pense pas que délivrer l'information revient à s'assurer que la personne a réellement compris cette information.

Aux Pays bas, comme l'a montré Wim van Oorschot, on s'assure d'abord que la personne a l'information, qu'elle l'a comprise et ensuite, on lui laisse le choix de la demander ou non. Après cela, on peut être certain que la personne est dans la non-demande, quel qu'en soit le motif. En France, le simple envoi de courrier vaut information des personnes. La preuve en est que les quelques actions sortantes sont perçues comme relativement révolutionnaires, alors que dans certains pays, elles seraient plutôt la règle (Pays-Bas, Québec).

Très étonnamment, lorsque des actions expérimentales sont mises en place pour appeler les personnes directement, comme nous avons pu l'étudier avec la CARSAT de l'Isère, le taux de recours augmente immédiatement. Le fait d'aller vers, sur un autre mode que l'écrit, permet aussi d'éviter le biais de l'analphabétisme d'un certain nombre de publics qui dépendent de la présence de leurs enfants pour lire leur courrier.

Le deuxième type est la non-réception.

Le dossier est déposé, mais il n'y a pas de réception de l'offre. Il existe deux cas de figure.

Le premier est le méandre administratif : la demande est formulée, mais elle se perd (ce qui arrive encore très souvent). Après avoir fourni moult pièces justificatives, être allés à 14 guichets différents pour obtenir tel papier permettant d'instruire un dossier, les gens finissent par abandonner. C'est le second cas. L'abandon est assez courant et il se trouve qu'il est aussi très mal mesuré.

Il est beaucoup question de simplification des procédures et des documents administratifs depuis les années 1980. Pourtant, un dossier RSA n'est pas d'une grande simplicité. Or, il y a vraiment un rapport mécanique entre la sélectivité de l'offre (c'est-à-dire sa complexité) et le nombre de demandes.

On nous demande souvent si les institutions ne font pas exprès de faire des choses compliquées pour que les gens finissent par abandonner. Étonnamment, on n'a jamais eu un ministre ou un responsable de caisse de Sécurité sociale qui ait reconnu ce motif. Il n'est d'ailleurs pas certain que ce soit pensé à dessein, car la plupart du temps, ceux qui sont dans le moteur technique et législatif d'une offre ne sont pas du tout ceux qui décident de son périmètre, de son profil et de sa valeur politique. Certaines analyses des politiques publiques le montrent bien.

Le RSA a amené une re-bureaucratization de la sélection qui est très importante, notamment parce qu'il introduit des conditions comportementales en plus des conditions administratives. Pour se faire une idée, des effets de cette complexité, dans les deux premières années du RSA, sur quatre dossiers de demandes qui arrivaient à la branche famille, seulement un dossier était éligible.

Quand on parle de non-dépense des prestations, c'est-à-dire des économies réalisées, il conviendrait aussi de s'interroger sur le coût de la mise en œuvre des politiques au regard de leur complexité. Pour trois dossiers sur quatre, on a quand même mobilisé des personnes en chaîne (travailleur social, usagers, techniciens-conseils de caisse) pour rien. Donc, chiffrer le coût de la mise en œuvre de prestations serait très intéressant à cet endroit : dans trois cas sur quatre, les demandes ne débouchent même pas sur l'éligibilité. Le système du calcul du RSA activité est tellement compliqué que les travailleurs sociaux ne pouvaient pas garantir au demandeur qu'il serait éligible ou non. Aujourd'hui, avec la montée en charge, la chose est sans doute plus *routinisée*.

On teste aujourd'hui le dossier unique, c'est fort bien. On peut être surpris qu'il faille autant de temps pour tester par une expérimentation l'intérêt d'un dossier unique pour quelques prestations. Mais de fait, l'argent qu'on ne dépense pas à instruire des dossiers non éligibles reviendrait ainsi dans la poche des bénéficiaires. Ici, je pense que faire le calcul coûts/avantages ne serait pas inintéressant en termes de politiques publiques.

→ **La non-demande**

Cet aspect questionne en premier lieu la pertinence de l'offre publique, chose qui est très difficile à faire dans notre pays. Il est beaucoup plus facile et confortable de se dire qu'une offre n'est pas demandée parce que les gens ne la connaissent pas. Ainsi, on ne se pose pas de questions sur la pertinence de l'offre.

En France, les droits sociaux sont quérables, c'est-à-dire qu'il faut les demander. Or certaines populations ne demandent pas, du fait de leur système culturel de représentation ou de leur positionnement sur le spectre social. Pour une personne âgée touchant une faible pension de réversion, il est absolument inenvisageable de faire une demande à une assistante sociale.

S'il y avait une automatisation, toutefois, il n'y aurait plus de problème de non-recours. Or la question semble être complètement taboue en France. On ne parle jamais d'automatisation des droits sociaux, sauf pour les tarifications du gaz et de l'électricité (qui sont de pseudo droits sociaux). Savez-vous au passage qui paie le tarif Première nécessité, le tarif social gaz et autres équivalents ? Ce n'est ni l'État, ni la Sécurité sociale, ni le conseil général, mais les clients. C'est très bien qu'il y ait une mutualisation des risques entre les clients d'EDF, mais étonnamment, on ne peut penser l'automatisation en France que lorsque le fond est abondé par des clients...

Le niveau de non-recours sur le TPN était de près de 70 % pendant presque six ans, ce qui représente une économie de l'ordre de 800 M€. Autrement dit, les clients pauvres d'EDF payaient pour le TPN sans en bénéficier.

Pour revenir sur les raisons de la non-demande, outre la stigmatisation, il y a l'idée que les pauvres peuvent aussi choisir et opérer des « calculs de préférence » comme on le dit en économie. Souvent, demander l'offre coûte plus cher que de la recevoir.

Les difficultés peuvent s'étager sur plusieurs niveaux à commencer par l'accessibilité physique. Pour une personne de 77 ans, non véhiculée et habitant en zone rurale, il est compliqué de se déplacer vers une offre assez lointaine. Le même problème peut se poser

en ville avec les difficultés connues des transports publics et la nécessité parfois de garder les enfants ou autres.

De plus, le coût symbolique est très élevé : aller voir une assistante sociale ne va pas toujours de soi. Il y a parfois un coût économique. Sur l'aide à la complémentaire santé (ACS) par exemple, une fois le chèque attribué, le reste à charge est parfois très important. Selon nos études dans un département du sud de la France, 50 % des personnes qui ne demandaient pas cette offre avaient un reste à vivre de 100 € pour mois. Dans ces conditions, il est difficile de payer 50 € par mois de reste à charge pour sa complémentaire-santé. Donc, il existe différents coûts qui dissuadent effectivement les demandes.

→ **Le conflit de normes**

Ce concept veut décrire le fait que les normes de l'offre sont complètement opposées aux normes de l'individu auquel elles se destinent. L'exemple-type est le projet. Il est souvent demandé à des personnes sans emploi ou sans domicile de faire un projet. Or par définition, elles vivent une situation totalement incertaine et ne sont absolument pas dans une logique de projet. Donc, imposer cette logique de projet est incompatible avec les situations de vie de personnes auxquelles elles s'adressent.

→ **La non-proposition**

Jusqu'à présent, on analysait le seul rapport entre l'offre et le destinataire. Or nous nous sommes rendu compte, dans nos travaux, qu'un certain nombre d'intermédiaires sociaux jouaient un rôle prépondérant entre le destinataire et l'offre. On parle d'intermédiaires sociaux parce qu'outre les professionnels de l'action sociale, on trouve de nombreux bénévoles d'associations qui interviennent auprès des plus démunis, et qu'ils ont souvent un rôle à jouer dans l'accès aux droits.

Aussi avons-nous observé que de nombreux intermédiaires sociaux ne proposaient pas l'offre à des publics qu'ils savaient être éligibles. Le réseau « Personne dehors » a effectivement mis en relief, dans une enquête sur le non-recours au 115 menée dans l'agglomération lyonnaise, un fort taux de non-proposition d'hébergement à des personnes qui téléphonaient. Les intermédiaires sociaux faisaient ici une forme d'autocensure, estimant que l'offre n'était pas adaptée aux personnes. Le cas de figure-type est l'hésitation d'envoyer une femme seule avec enfant dans des centres d'hébergement d'urgence tous publics, où il y a surtout des « clochards » et des « punks à chien ». Aujourd'hui, néanmoins, la situation est presque inversée, avec beaucoup plus de choses pour les femmes seules et beaucoup moins pour les clochards. Donc, l'offre existe, c'est simplement qu'elle n'est pas adaptée. Cette inadaptation fait que le travailleur social ne propose pas l'offre.

Par ailleurs, nous avons pu remarquer des cas d'anticipation sur le comportement de l'individu demandeur. Le travailleur social se dit qu'engager la personne dans cette offre serait trop compliqué pour elle et ne veut pas l'exposer à une frustration en cas d'échec. Donc, le travailleur social préfère ne pas proposer d'offres, anticipant une réponse négative qui pourrait complètement décourager le demandeur.

David Laumet a fait une enquête auprès des accueils de jour de l'agglomération grenobloise. Il avait notamment remarqué qu'aucune demande de DALO (Droit au logement opposable) ou DAHO (Droit à l'hébergement opposable) n'émanait des structures recevant des personnes vivant à la rue. Suite à ce constat, les professionnels ont fait une double-réponse. D'abord, ils ont avancé que les personnes qu'ils reçoivent ne supporteraient pas d'être dans

un logement autonome. Ensuite, les structures font de l'accès à tous les droits, sauf au droit au logement.

Les professionnels pensent que l'important est le lien, de reconstituer de la confiance avec la personne et surtout de ne pas l'engager dans quelque chose qui risque de la mettre en péril.

Il est très intéressant de voir que les acteurs en question ont absolument incorporé les normes des dispositifs d'accès aux logements autonomes qui prévalent en France depuis 30 ans. Selon ce que l'on appelle « la logique d'escalier », une personne à la rue passe d'abord dans un centre d'urgence, puis dans un CHRS, puis dans un centre de stabilisation, puis dans un logement mais avec un bail glissant avec une association,, avant d'accéder *in fine* au logement autonome. Dans cette logique, une personne arrivant en centre d'urgence n'est pas capable d'occuper directement un logement autonome. On convoque d'ailleurs toujours une anecdote à l'appui de cette logique (ex : une personne qui se serait pendue dans son appartement).

Aux États-Unis, il existe un dispositif qui s'appelle « le logement d'abord » (housing first). Originellement destiné à des personnes sortant de l'asile psychiatrique, ce dispositif consiste à placer directement la personne dans le logement et à l'accompagner ; la seule obligation étant d'ouvrir la porte aux équipes lorsqu'elles se présentent. En quatre ans, 95 % des personnes étaient restées dans leur appartement. Est-ce à dire que les « fous new-yorkais » sont beaucoup plus matures que les SDF grenoblois, dont on estime qu'ils ne pourraient pas rester dans un logement ? Il y a là un blocage cognitif qui naturalise complètement les normes des dispositifs actuels et écarte la capacité de certaines personnes à accéder à des droits.

Le non-recours et la non-proposition questionnent fortement la pratique des travailleurs sociaux. Quelles sont les limites à mon intervention : entre ne pas aller trop loin et faire ce qu'il faut pour laisser le choix à la personne ? C'est une question très compliquée.

Les travailleurs sociaux ont une tendance assez naturelle à être réflexifs et s'interroger sur leur pratique. On remarque aussi qu'ils le font toujours à partir du même endroit. D'ailleurs, sur un dispositif de baromètre de non-recours que nous mettions en place au conseil général de l'Isère, la réaction première des assistantes sociales a été de ne pas se sentir concernées par le non-recours – estimant qu'elles faisaient accéder les gens à tous leurs droits.

Il faut signaler que l'un des motifs de non-proposition des travailleurs sociaux est la méconnaissance des droits. Vu l'inflation législative et les complexités d'empilement, parfois, ils ne savent plus où ils en sont. D'ailleurs, l'une des premières demandes de notre baromètre était de construire un outil permettant à tous les acteurs d'avoir connaissance de l'intervention des autres acteurs ; et ce, sur le territoire relativement petit de Grenoble. Il est toujours intéressant, pour un travailleur social, de savoir que telle association peut accompagner une personne vers des droits, même si les dossiers ne sont pas instruits. Pour anecdote, au moment de l'élaboration du baromètre, aucun travailleur social ne connaissait le tarif Première nécessité d'EDF (en place depuis quatre ans).

En discutant avec des travailleurs sociaux, on s'aperçoit que, très souvent, ils bricolent comme ils peuvent par rapport à l'offre ; Aussi, il arrive que les travailleurs sociaux choisissent de ne pas demander d'accès pour des questions de budget. Dans le cadre d'aides extralégales, les budgets sont clos, l'aide est contrainte. On ne peut pas tirer à l'infini sur un FSL, qui fonctionne avec une enveloppe finie. Au passage, il existe une inégalité claire par laquelle une demande de FSL pour loyers impayés en novembre a beaucoup moins de chances d'avoir une suite qu'en mars. Le budget étant défini, les critères de sélectivité fonctionnent en entonnoir, au fil de l'année. Anticipant cela, beaucoup de travailleurs sociaux se disent qu'ils n'ont aucun intérêt à demander un FSL en octobre, mais

plutôt une aide sociale facultative au CCAS. Le problème étant que, dans ce cas, la demande et le besoin de FSL sont rendus invisibles, car elle n'est pas formulée.

Au conseil général de l'Isère par exemple, la somme allouée au FSL baisse depuis trois ans. On voit donc que cela génère un effet pervers dans le sens où, s'il n'y a plus de demandes de FSL à partir du mois de juillet, il n'y a aucune raison d'augmenter l'enveloppe. Même si le travailleur social est intervenu de manière bienveillante, il faut avoir conscience des effets d'invisibilisation de la demande qu'il y a en bout de chaîne.

Bernard PELLEGRINI

J'ai souvent entendu dire, par exemple par Dominique Méda – pour contester cette vision trop commode, que le nonaccès relèverait du service public et de l'institution, alors que le non-recours relèverait plutôt de l'usager. On voit bien que c'est tout à fait simplificateur, car une grande partie du non-recours est complètement induite par la construction même de l'offre. Pour Dominique Méda, le non-recours est fabriqué, en bonne part, par les pouvoirs publics dans leurs définitions des politiques publiques. Elle reprend d'ailleurs cette distinction connue des juristes entre les droits "portables" et les droits "quérables". Dans le cadre du droit portable, c'est le débiteur qui doit assurer l'effectivité de l'accès à ce droit à son titulaire sans autre condition de la part de ce dernier que de correspondre aux catégories juridiques d'éligibilité à ce droit. Dans le cas du droit quérable, il revient au créancier de faire la démarche de le demander. En plus du fait de le demander, c'est à lui qu'il revient de prouver qu'il remplit les conditions et surtout, pour les droits sociaux, cela s'accompagne souvent d'obligations de comportement (depuis le RMI et le RSA). Ici, on n'est plus dans une logique de droit strict, mais dans une logique de mérite individuel. S'il est possible de considérer que ce choix de la politique publique construit en partie ces effets, sans aller jusqu'à en déduire une perversité délibérée de la politique publique, ce qui serait excessif mais que certains analystes ont tout de même à l'esprit, on doit pour le moins constater l'effet pervers de contradictions internes, inscrites dans le dispositif.

Questions de la salle

Patrice Lauthrey, Chef de service adjoint au Service social départemental CG93

Je voulais revenir sur la tendance que vous évoquiez de solliciter le CCAS parce que les fonds du FSL sont épuisés. Je pense qu'il ne faut pas le mettre sur le même plan, car la vocation de l'une et de l'autre sont complètement différentes. Le FSL a pour vocation de réduire le problème de façon un peu plus durable, alors que l'intervention dans le cadre d'une aide facultative est plutôt de nature ponctuelle. Si on ne peut pas mobiliser les fonds du FSL en octobre, on le fera peut-être en janvier.

Ensuite, je me posais, d'une part, la question de l'intérêt qu'il y aurait à automatiser les droits et d'autre part, la question de l'invisibilité. Comment automatiser les droits ?

Enfin, je voulais avoir votre sentiment sur la question de la territorialisation. Faut-il être au plus près de la personne ou faut-il, au contraire, centraliser l'information ?

Comment résoudre ces deux équations, entre centralisation et proximité, entre automatisation et invisibilité ?

Sur les assistantes sociales, enfin, je voudrais dire que leur activité première reste quand même l'accompagnement social. Le dispositif est un moyen dont elles se saisissent autant que de besoins et de possible. La question des fonds et de la connaissance se posent aussi, c'est vrai.

Pierre MAZET

J'entends bien que les travailleurs sociaux font essentiellement de l'accompagnement social. Toutefois, je ne sais pas s'ils ont vraiment les moyens de le faire. J'entends beaucoup qu'ils ont l'impression d'être dans une logique de tiroir-caisse. Vu le bureaucratisme qui s'est développé, faire de l'accompagnement devient quelque chose d'assez difficile.

Cela dit, la décentralisation équivaut nécessairement à une inégalité entre les territoires. Il y a de fortes différences sur les façons de faire, les pratiques internes, les orientations des élus et des services, etc.

Sur le couple automatisation/invisibilité, la question se pose de savoir comment automatiser les droits de personnes invisibles (c'est-à-dire qui ne sont pas dans les fichiers). Comme je le disais, il n'y a tout de même pas beaucoup d'invisibles. S'il n'y avait que ceux-là, les dispositifs d'accompagnement pourraient s'en charger : soit pour les débusquer, soit pour les laisser tranquilles. L'effet normatif qui voudrait que les gens bénéficient absolument de leurs droits est justement normatif. Si les gens ne veulent pas des droits qu'on leur propose, c'est un choix que le sociologue n'a pas à questionner. La question est de savoir s'ils ont bénéficié de l'information suffisante pour faire un choix en toute connaissance de cause.

Ainsi que Bérénice Delpal le rappelait en introduction, en France, demander une offre est vécu par la plupart comme quelque chose de méprisant. On a réussi à accrocher à des droits un phénomène de honte sociale, alors même qu'on est strictement sur du juridique. Un système de solidarité voudrait qu'une personne ayant des droits en bénéficie, sans qu'il souffre d'un regard social négatif et d'un discours politique stigmatisant et au demeurant truffé de contre-vérités comme le montre notre livre).

Sur l'invisibilité, la question n'est pas vraiment là. D'ailleurs, il est assez remarquable que l'on entende parler de recherche de droits potentiels, c'est-à-dire identifier des personnes en situation de non-recours. Cela était présenté comme impossible pendant de nombreuses années, alors qu'il suffit de croiser des fichiers administratifs. En langage technico-administratif, il y avait un problème « d'interopérabilité des systèmes d'information ».

Étonnamment, ces supposés problèmes techniques ont disparu avec la lutte contre la fraude. En l'espèce, on a su croiser les fichiers pour trouver des fraudeurs. Donc, il n'est plus possible d'invoquer l'impossibilité technique. C'est un faux problème.

Le vrai problème de l'automatisation est lié à l'invisibilisation qu'elle suppose. En rendant l'aide invisible, beaucoup pensent qu'on déresponsabilise les personnes, qui ne se rendraient plus compte qu'elles la perçoivent. Cela coupe toute dimension morale souvent accrochée au fait de demander une aide, à laquelle on a pourtant simplement droit.

Pourtant l'automatisation peut très bien fonctionner à certains endroits. Je pense à la plateforme « Carrefour de la Sécurité sociale » en Belgique, qui rassemble toutes les données de Sécurité sociale. Dès qu'une donnée est demandée par un organisme à une personne, elle remonte à la banque Carrefour. Donc, tous les organismes de sécurité sociale ne

demandent plus à la personne, mais interrogent directement la plate-forme. De cette manière, ils ont gagné des milliards d'euros en économies de papier, de frais d'envois, etc.

Cette centralisation des données n'empêche pas une action de proximité au niveau de l'accompagnement. Autrement dit, l'instruction des dossiers devrait se faire dans les administrations ; en proximité, il s'agirait de faire de l'accompagnement des personnes et aussi d'agir sur du collectif.

Il serait tout à fait possible de centraliser les données en France où il existe des situations totalement absurdes dans lesquelles une même institution demande à la personne d'aller chercher un papier de la même institution. Par exemple, la CARSAT demande à une personne d'aller chercher une attestation à la CPAM, alors que cela devrait se faire en interne.

La difficulté actuelle de la notion de centralisation est peut être que nous sommes plutôt dans un mouvement de décentralisation. Les aides sociales locales prennent une importance de plus en plus grande. Ce qui est certain, c'est que l'on peut tout à fait centraliser l'information et agir en proximité auprès des personnes : faire de l'accompagnement plutôt que d'instruire des dossiers.

Sur le FSL, vous dites qu'il est possible d'attendre le mois de janvier. Vous n'êtes pas sans savoir qu'au-delà de 3 000 € d'impayés, il n'est plus possible de faire de demande FSL. Donc, si la dette d'une personne passe à 3 000 € entre le mois d'octobre et le mois de janvier, la demande est impossible (en Isère).

Il n'est pas rare que les temporalités de vie des personnes d'une part, des administrations ou la temporalité juridique d'autre part, se recoupent assez mal.

Aussi, on observe un phénomène de transfert de charges sans doute très important depuis les caisses de sécurité sociale vers les collectivités locales. Les aides sociales facultatives compensent énormément des retards de traitement de dossiers par la Sécurité sociale. Quand on attend une réponse d'une caisse de sécurité sociale et qu'on n'a aucun revenu, la question de la subsistance dans l'intervalle se pose ; d'où l'idée d'aller au CCAS pour demander une aide d'urgence. Selon une petite étude barométrique, sur une semaine, portant sur les budgets attribués en aides sociales facultatives par un conseil général, il est apparu que 35 % correspondait à du transfert de charges de caisses de Sécurité sociale.

Nora OURRAD, *Cheffe de service du Pôle social CCAS de la ville de Saint-Denis*

Je voulais compléter votre propos sur le transfert de charges.

Au CCAS de Saint-Denis, nous avons mesuré cet indicateur pendant toute l'année 2013 ; soit toutes les personnes qui demandaient une aide financière parce qu'elles attendaient une ouverture de droits ou le rétablissement de leurs droits. Pour information, la MDPH affiche un temps de retard allant entre 12 et 18 mois pour le traitement des demandes. Il y a aussi le cas de rétablissement de RSA, parce que la personne a transmis sa pièce d'identité trois mois en arrière. Sans avoir le chiffre précis en tête, je dirais que près d'un tiers des demandes faites au CCAS de Saint-Denis sont liées à ce transfert de charges.

Pierre MAZET

Je serais très preneur des chiffres précis. C'est ce que l'on appelle le non-recours frictionnel, à savoir que des personnes éligibles ont formulé une demande et attendent la réponse. Donc, il y a une « friction » dans leurs droits, ce qui a un effet calamiteux pour les personnes

en situation de précarité. Si elles n'ont pas le réflexe d'aller vers des situations d'urgence, CCAS ou autres, elles se retrouvent dans des situations catastrophiques.

Marcelle BURNY, *Coordinatrice de l'association DOM'ASILE*

Parmi les raisons du non-accès au droit, j'ajouterai celle, concernant particulièrement les demandeurs d'asile ou les sans-papiers, de l'impossibilité d'accéder à un premier droit qui permettrait l'accès aux droits sociaux, notamment la domiciliation. Nos publics n'accèdent pas au RSA ou autres, parce qu'ils ne parviennent pas à se faire domicilier. En région parisienne, les domiciliations AME sont saturées. Il n'y a pas de moyens attribués pour cela. On se repose sur les associations. Par exemple, depuis plusieurs mois, nous ne parvenons pas à faire prendre en charge des familles qui ont pourtant un droit de séjour.

Pierre MAZET

Il me semble pourtant que les CCAS ont obligation de faire des domiciliations. Une obligation est une obligation. Sur ce cas d'espèce, on n'est plus sur du non-recours, mais plutôt sur un déni de droit. Je pense aux files d'attente devant les préfectures. Est-il besoin de parler de mépris institutionnel de la part de la République française ? À peine, tant l'évidence semble là. On refuse les voies possibles dans un parcours de droit.

Anne-Sophie ABGRALL, *Directrice de l'action sociale à Aubervilliers*

J'avais une question sur l'organisation administrative des services. Est-ce qu'on évalue le recours ou le non-recours selon les départements en fonction de la manière dont les compétences sont attribuées à différents services ? Par exemple, au niveau territorial, des villes comme Rennes ou Nantes ont mis en place des antennes territoriales avec un peu de CAF, un peu d'ASE, un peu de service social et un peu de CCAS. Ainsi, les professionnels ont un lien plus proche avec la population. Dans d'autres départements, ce sont plutôt de grosses entités situées en centre-ville et qui sont en service fermé. Arrive-t-on à évaluer la pertinence d'un dispositif ou d'un autre ?

Pierre MAZET

Nous aimerions bien, mais nous n'en sommes pas là. Aujourd'hui, il n'y a pas suffisamment de données qui remontent sur les questions de non-recours. Si tout le monde mesurait son non-recours, nous aurions effectivement les données qui permettraient de comparer les formes d'organisation qui l'expliquent.

En l'occurrence, une ville comme Nantes s'est approprié la question ; notamment via une chargée des non-recours affectée spécifiquement. Ils ont orienté leur ABS sur cette question et sont allés jusqu'à produire des cartes de non-recours par public. Notons toutefois que, sur les aides extralégales, il n'y a pas de population éligible. En RSA, l'éligibilité ouvre les droits ; tel n'est pas le cas sur les autres dispositifs.

Par exemple, la Ville de Paris avait estimé 20 000 bénéficiaires pour son allocation « Paris logement ». Ils avaient l'objectif de toucher au moins 10 000 personnes et après une série de mesures, il s'est avéré qu'ils en ont touché 5 000. Donc, ils ont refait une campagne (avec des appels téléphoniques) et ont finalement réussi à faire monter le taux de recours de cette allocation.

Donc, nous n'en sommes pas encore au stade où l'on peut mettre en perspective le non-recours selon les formes d'organisation.

Une intervenante

Jacques Attali disait que le non-recours aux droits sociaux était une variable d'ajustement au niveau budgétaire et que, pour obtenir les équilibres budgétaires nationaux, il fallait environ 20 % de non-recours. De fait, on ne pose pas la question de l'envie de l'utilisateur.

Christophe DEBEUGNY, *Service de la prévention et de l'action sanitaire (DPAS)*

De ce que je comprends de l'intervention précédente, c'est que l'on interroge fortement la demande voire le besoin des usagers par rapport à l'offre que nous pouvons apporter. En même temps, il me semble que l'action du non-recours est à appréhender dans son lien avec l'approche bureaucratique, qui consisterait plutôt à instruire les dossiers de demande de financement.

Or l'aide semble restreinte à ces questions d'aides financières. Pourrait-elle être élargie aux autres besoins des personnes ? Souvent, dans ce que je comprends, l'accompagnement renvoie à une certaine passivité des usagers. Existe-t-il des études évoquant les logiques de coconstruction et d'appropriation des démarches ?

Sur l'exemple que vous donniez de la ville de New York, les personnes présentant des troubles psychiatriques ont-elles simplement accepté ce qu'on leur proposait ou ont-elles véritablement adhéré à ce processus comme répondant à leurs attentes et leurs besoins ? Cette partie me semble importante à creuser.

La France a de nombreux dispositifs, qui sont peut-être à améliorer. Nous avons développé une approche en termes de dispositif plus qu'en termes d'utilisateurs.

Pierre MAZET

Je doute que, si nous visitons la CAF au sortir de cette réunion, nous constatons que le problème de la personne qui nous recevra sera l'accompagnement et la co-construction pendant la demande de droits.

C'est vrai qu'il existe beaucoup de dispositifs d'accompagnement, qui ne sont pas nécessairement connus et parfois en concurrence.

Il y a aussi des facteurs qualitatifs. Sur les questions d'accès aux soins, qui impliquent le corps et la santé, les travailleurs sociaux ne sont pas les mêmes. Une infirmière n'a pas la même approche. Pour les problèmes d'ordre administratif, en l'occurrence, la situation est autre. Une personne dépendante de l'assistance doit, en quelque sorte, devenir professionnelle en la matière pour y arriver (c'est le « parcours du combattant » dont il est souvent question). Le Défenseur des droits reçoit de nombreux dossiers de personnes qui se battent pour avoir leurs droits, ce qui est insupportable.

À certains endroits, les gens ne trouvent pas forcément les bons interlocuteurs. Lorsqu'ils les trouvent, les interlocuteurs qui accompagnent n'ont pas les moyens de débloquer les dossiers CAF. Les travailleurs sociaux n'ont plus d'accès direct aux dossiers CAF/CPAM. Tout est bâti en forteresse.

Il existe donc des injonctions contradictoires entre les discours de réforme et la réalité des pratiques. On parle d'accompagnement, mais essayez donc de vous rendre à un guichet physique. Les guichets de poste ont disparu. France Télécom ne se trouve nulle part. De même qu'EDF ne laisse plus aucun endroit physique où il serait possible de payer en

liquide ; il faut obligatoirement passer par une plateforme. Dans ces conditions, qu'on ne parle pas de « proximité »...

Aussi, de nombreux gens de quartier n'ont aucune envie qu'on les voit entrer dans une CAF. La proximité des années 1980-1990 a produit des contre-effets notoires. Les gens préféraient aller dans les centre-ville où c'était anonyme. C'est la question du bon niveau de la proximité territoriale et de la façon dont on est reçu. Tout cela tient quand même à la considération qui est portée, ou non, à des personnes précaires. Tout le reste découle de ça. Les travaux de Paugam, sur la perception de la pauvreté selon les pays, sont assez intéressants à cet égard.

Les droits sociaux sont des droits qui ont été votés par le législateur et il nous faut nous battre pour les réaffirmer. À certains endroits, des phénomènes culturels, politiques et sociaux prennent le dessus sur la conception du droit, ce qui est assez surprenant.

Il existe des travaux américains qui parce qu'ils n'ont pas de problème pour « ethniciser » la mesure des phénomènes, montrent que les taux de recours sont très différents entre communautés (afro américains, hispaniques, etc.) car la valeur de la demande est très différente selon les communautés. Par exemple, les Hispaniques intègrent les aides comme une période transitoire pour s'intégrer sur le territoire avant de travailler ; de la même manière qu'un immigré type aux États-Unis se résolvait à passer par des ghettos pour y retrouver sa communauté et commencer son insertion. Ensuite, il quitte le ghetto. En France, il faudrait que les gens restent dans les ZUS et qu'ils soient heureux. On investit plutôt sur les territoires là où les États-Unis investissent plutôt sur les personnes. En France, on veut que la République aille dans les territoires et on fait de la politique de la ville sur les bâtiments. Aux États-Unis, on fait en sorte que les gens sortent du ghetto en faisant de l'*empowerment*.

Donc, les Hispaniques américains n'ont aucun problème à demander une aide. Au contraire, l'aide est valorisée en tant qu'activateur dans un parcours d'intégration locale.

Mathilde SACUTO, *Directrice de l'innovation sociale et territoriale CG93*

Pour ma part, j'adhère à l'essentiel de ce qui a été dit par Pierre Mazet. En France, on ne demande pas simplement aux gens de prouver qu'ils sont pauvres, on leur demande de prouver qu'ils sont de « bons pauvres » ; sachant que dans le contexte actuel, il est très facile de devenir un « mauvais pauvre ».

À mon sens, il faudra pouvoir travailler sur cette difficulté par la formation des agents publics ; non pas des travailleurs sociaux, mais la formation des personnes qui mettent en œuvre administrativement les politiques publiques. Il est facile de compliquer les choses, or le travail de simplification est déjà très compliqué.

Il est très compliqué de renoncer à obtenir un indicateur au motif qu'on n'a pas les moyens matériels de l'exploiter. Amener les gens à abandonner une procédure administrative, ou à abandonner un indicateur, est très compliqué. Cela ne fait pas partie des modes de pensée administratifs. Face à un problème à résoudre, la tendance est de créer une procédure au lieu d'en enlever une. On ne pose généralement pas la question de savoir ce que l'on peut enlever. Je pense qu'il y a quelque chose à faire à ce niveau, en termes de réflexion, en termes de formation et de partage d'expériences. Cela inaugurerait une véritable modification des modes de pensée et des modes de construction de l'action publique.

Nous avons largement essayé de travailler sur la question et sa complexité nous a littéralement « frappés ».

La proximité a ceci d'intéressant qu'elle permet de constater que nous bâtissons d'« épouvantables usines à gaz ». La proximité du terrain fait souvent évoluer les opinions, à condition de créer les conditions de la réflexion et de l'échange.

Donc, la tendance naturelle est la complexité et le choix de simplifier n'est pas si évident. On crée des niveaux de complexité incroyable pour les gens. Prenons l'exemple d'un dossier DALO, qui fait une quinzaine de pages ; idem pour un dossier FSL ou un dossier RSA. Que fait-on de tout ça ? Rien et c'est terrible.

Pierre MAZET

Espérons que le dossier unique qui a été expérimenté par le SGMAP (Secrétariat général à la modernisation de l'action publique) aura des effets bénéfiques. Par une meilleure simplification, je pense, de par ma connaissance sur la branche famille de la Sécurité sociale, que le temps perdu en instruction de dossiers pourrait être converti en accompagnement des personnes.

La Sécurité sociale avait vendu la numérisation pour soi-disant faire davantage d'accueil physique. Dans le même temps, il y aura 17 000 agents en moins dans la branche famille sur 2014.

III. L'accès au droit et la promotion de l'égalité territoriale

Flor EGAS, *Chargée de mission auprès du Défenseur des droits*

Les questions du non-recours et de l'accès au droit sont au centre des préoccupations du Défenseur des droits car elles traduisent les conditions concrètes de l'exercice effectif des droits. Ces questions sont donc étroitement liées aux enjeux d'égalité et de citoyenneté. Le 2 décembre dernier, le Défenseur des droits a organisé un colloque sur ces enjeux (*les actes seront téléchargeables à partir de juin sur le site de l'institution*).

Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante, créée par la loi organique du 29 mars 2011. Il succède à quatre institutions : le médiateur de la République, le Défenseur des droits des enfants, la Halde (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) et la Commission nationale de déontologie et de sécurité. Le choix de regrouper ces quatre autorités administratives avait justement pour but de simplifier et de clarifier le dispositif de protection des droits des citoyens. La logique étant de proposer au citoyen une porte unique d'accès aux droits.

Dominique Baudis a été nommé Défenseur des droits le 21 juin 2011 par le président de la République, pour un mandat de sept ans.

Le Défenseur des droits est amené à agir :

- en cas de différent entre les usagers, les administrations ou les services publics ;
- pour défendre les droits fondamentaux de l'enfant et son intérêt supérieur ;
- face à tout acte de discrimination et de harcèlement discriminatoire ;
- en cas de manquement à la déontologie de la sécurité (relations avec la police par exemple).

Dans ces domaines, le Défenseur des droits est chargé de protéger les droits des personnes, mais aussi de les promouvoir. Ces deux approches s'articulent et se complètent.

Pour remplir ses missions, le Défenseur des droits est assisté par trois adjointes : par la Défenseur des droits des enfants (Marie Derain), par la vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité (Françoise Mothes) et la présidente du collège chargé de la lutte contre les discriminations et la prévention de l'égalité (Maryvonne Lyazid). Je citerai enfin M. Dreyfus, qui est le délégué général pour la médiation avec les services publics.

À cette organisation vient s'ajouter un réseau territorial de délégués présents en France métropolitaine et en outremer. Environ 450 délégués bénévoles répartis dans 600 points d'accueils composent ce réseau. En Seine-Saint-Denis, les délégués du Défenseur des droits sont présents dans dix points d'accueil.

L'action du Défenseur des droits s'articule autour de deux missions complémentaires et transversales à l'ensemble du champ de compétence : protéger les droits et promouvoir les droits et l'égalité.

Au titre de la protection des droits, le Défenseur des droits intervient au niveau individuel à travers l'instruction des réclamations qui lui parviennent.

Au titre de la promotion des droits et de l'égalité, il conduit des actions collectives de prévention, de promotion et de réforme. En sus de son travail d'accompagnement, le Défenseur des droits a compétence pour proposer des évolutions législatives.

La saisine du Défenseur des droits peut se faire directement (et de manière gratuite) par les victimes elles-mêmes, par les associations ou encore par les autorités publiques. Il revient au Défenseur des droits d'apprécier si les faits qui font l'objet d'une réclamation ou qui lui sont signalés appellent une intervention de sa part. S'il décide que la situation ne relève pas de son champ d'intervention, il devra motiver les raisons pour lesquelles il abandonne la saisine.

De plus, s'il l'estime nécessaire, le Défenseur des droits peut s'autosaisir pour protéger un droit ou agir contre une situation d'inégalité.

Ses compétences s'accompagnent de larges pouvoirs d'investigation. Le Défenseur des droits peut organiser des auditions d'institutions ou d'organismes publics et privés sur lesquels porte une plainte. Il peut aussi communiquer les informations. Le Défenseur des droits peut organiser des vérifications sur place, ou encore consulter le Conseil d'État.

Lorsqu'un dysfonctionnement, une atteinte aux droits ou une discrimination est constaté, le Défenseur des droits dispose des pouvoirs décisionnels suivants :

- Proposer une médiation. La plupart du temps, il s'agit de faire en sorte que les réclamations trouvent une solution amiable.
- Formuler des recommandations afin de modifier une pratique ou de réexaminer un dossier.
- Transmettre une réclamation au procureur de la République, en cas d'infraction constatée.
- Soutenir ou proposer une transaction civile ou pénale.
- Présenter des observations devant le tribunal
- Saisir une autorité disciplinaire pour demander d'engager des poursuites d'agents d'organismes publics.
- Recommander à l'administration de prendre des sanctions.

Si ses différentes décisions ne sont pas mises en œuvre, le Défenseur des droits peut décider de publier ses recommandations, notamment au travers du Journal officiel.

Concernant la mission de promotion des droits et de l'égalité, il s'agit de mener des actions collectives de prévention (sensibiliser, changer les comportements et les pratiques ...) visant l'égalité de traitement et l'effectivité des droits.

Cette mission se décline de plusieurs manières :

- Identifier et analyser les phénomènes de discrimination et les pratiques à l'origine des ruptures d'égalité, et ce, quel que soit le domaine : santé, éducation, logement, emploi.
- Informer, sensibiliser, former et aider à la prise de conscience. Un certain nombre d'outils sont consultables sur le site du Défenseur. Outre leur vocation méthodologique, ils visent le partage des bonnes pratiques.
- Mobiliser les acteurs en vue d'un changement durable des pratiques. Cela consiste à animer des réseaux d'acteurs, à passer des conventions et à nouer des partenariats.
- Proposer des réformes législatives ou réglementaires pour garantir les droits et l'égalité.

Toutes ces actions visent à un changement durable des pratiques, dans un esprit de dialogue et de partenariat. L'idée est de construire avec les usagers, les associations et toutes les parties prenantes de la société civile.

Ses missions, ses modalités d'action et sa présence dans les territoires font du Défenseur des droits un acteur de l'accès aux droits et un observateur des facteurs concrets qui structurent et conditionnent l'effectivité des droits.

Quelques chiffres-clés

En 2012, nous avons reçu 83 000 saisines, dont environ 80 % concernaient les relations entre les usagers et les services publics. C'est un chiffre qui nous interpelle et qui est d'ailleurs corroboré par ce qui remonte de nos délégués territoriaux. Parmi ces réclamations, 50 % ne concernent pas les compétences directes du Défenseur, mais relèvent plutôt de la difficulté des usagers à se retrouver dans la complexité administrative ou encore de leurs difficultés à comprendre la multiplicité des intervenants et des acteurs. Beaucoup ont le sentiment d'avoir à mener seuls un « parcours du combattant ».

Ainsi, une bonne partie de l'action de terrain du Défenseur des droits revient à informer et à accompagner l'utilisateur dans la compréhension des normes, pratiques et processus proposés par les administrations et les institutions. Donc, son action est quelque peu phagocytée par la nécessité de faire comprendre la norme et de faire l'intermédiaire entre les usagers et les administrations du service public. Les dispositifs sont tellement complexes et opaques, tant pour l'utilisateur que pour l'agent instructeur, que le Défenseur devient un intermédiaire pour faire en sorte que les parcours individuels soient mieux pris en compte par les différentes organisations responsables de mettre en œuvre le droit.

La dimension territoriale de l'accès au droit

La dimension territoriale de l'accès aux droits concerne autant l'adéquation de l'offre de 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. Dans les territoires fragiles, les inégalités sociales et territoriales se cumulent, s'imbriquent et viennent souvent limiter l'efficacité des politiques sectorielles. Ces situations révèlent des contraintes dans l'accès aux droits et interrogent le principe d'égalité face au service public, dont l'organisation relève de plus en plus du local.

Je n'aborderai pas la question de l'adéquation de l'offre aux besoins, car c'est une question complexe.

J'orienterai plutôt mon propos sur les facteurs qui entourent l'exercice, par les administrations publiques, les dispositifs et les politiques sociales de solidarité. C'est à ce niveau que nous constatons aussi un certain nombre d'inégalités qui viennent accentuer les inégalités sociales et économiques dans les territoires, notamment dans les grandes agglomérations urbaines. Nous verrons comment problématiser ces constats et ces observations à travers les travaux et les réflexions développées par l'Odenore.

À mon sens, trois aspects sont susceptibles d'induire au niveau local la rupture d'égalité et le non-recours aux droits.

- Les effets induits par les normes et procédures dans l'accès aux droits. Nous avons déjà évoqué, à travers la question du non-recours, la manière dont les normes et les procédures peuvent favoriser l'abandon des demandeurs vis-à-vis de leur droit. Il faudrait analyser comment ces facteurs agissent au niveau des territoires et de l'organisation territoriale des politiques publiques.
- La question de la part laissée à l'interprétation du cadre réglementaire, ainsi que les jeux d'acteurs et les pratiques qui accompagnent la mise en œuvre locale des dispositifs.
- Les ruptures de parcours individuel face à la segmentation de la responsabilité publique entre différentes institutions.

Il me semble que toutes ces questions sont liées au fonctionnement en silos, parfois au sein d'une même institution. Dans le nonaccès aux droits et le non-recours, une part de responsabilité revient au mode même de fonctionnement que se donne une administration. Cela nous interroge en tant qu'acteurs de l'accès aux droits, mais aussi en tant qu'institution ayant pour mission de faciliter et de créer un lien entre l'utilisateur et les administrations publiques.

Bernard PELLEGRINI

On voit donc que le Défenseur des droits pourrait être un puissant levier d'interpellation des pouvoirs publics, que ce soit au plan de *lege ferenda*, des politiques publiques et de la législation, jusqu'au fonctionnement intime des administrations les plus locales. À partir de cette mission de traitement des litiges individuels et des accidents de frottements entre l'utilisateur et l'administration, nous pourrions avoir un observatoire extraordinaire et une puissance d'interpellation assez formidable. Il y a un potentiel très intéressant.

Débat

Pierre MAZET

En matière d'accès au droit, il n'y a pas de solution magique sinon à travailler la question des représentations autour de la solidarité. En l'occurrence, le symbolique fait très mal au lien solidaire, sans mépriser pour autant le côté instrumental et matériel de la mise en difficulté de l'accès, qui relève de difficultés institutionnelles.

Sur la base d'un travail que j'avais réalisé sur les saisines des défenseurs des droits (sur près de 500 saisines), j'ai constaté que beaucoup de demandes concernaient le rapport aux services publics.

Concernant la constitution de données, nous parlons de l'ABS, mais des observatoires sociaux existent au niveau départemental. Il y a un enjeu de l'observation territoriale, mais c'est assez éparé. La décentralisation n'a pas simplifié. Il existe en France des instituts nationaux, comme l'INSEE ou la DREES, qui connaissent assez bien les données.

Généralement, ces données sont construites par des personnes dont la préoccupation n'est absolument pas de gérer de la donnée exploitable en termes d'information, mais de faire du traitement administratif. Donc, il faudrait, à un moment donné, qu'il y ait une opération de transfert où la donnée serait pensée pour son exploitation future. Très souvent, on voudrait considérer les données comme un résultat, or elle se construit en amont.

Les observatoires ont cette possibilité de définir les besoins à partir d'observations et de remontées de terrain. Les données ne permettent pas de dire la réalité, mais de l'approcher. Plus elles sont fines, plus l'approximation est bonne. Qui plus est, les données ne prennent sens qu'à partir du moment où elles ont une continuité statistique. La donnée devient autoréférente et prend du sens d'une année sur l'autre.

En analysant les bases qui remontent au Défenseur des droits, j'ai été frappé par la « surdité des administrations ». Dans certains cas, des « usagers procéduriers », c'est-à-dire persistant, continuent de demander malgré les multiples refus qui leur ont été opposés : que ce soit pour un phénomène de remboursement par le RSI à un indépendant, ou une préfecture qui ne délivre pas de permis de conduire aux étrangers. Le spectre est assez large, bien qu'il y ait des institutions qui apparaissent de manière récurrente (avec des problèmes territoriaux). Il est très illustratif de constater que les personnes qui s'étaient battues pendant trois ans sans avoir eu de réponse en ont finalement obtenu une semaine après saisine du Défenseur des droits. Cela pose question.

Je ne peux omettre de mentionner les cas où même le délégué du Défenseur n'est pas entendu. Il existe une espèce de silence buté de certaines administrations qui défient tout, ajouté au fait que certaines administrations ne comprennent pas qu'un refus se motive. Il est assez surprenant que des administrations ne veuillent absolument pas se justifier sur la « rationalité » de leurs actions à certains endroits.

Flor EGAS

Ici, je voulais relever ce paradoxe que nous sommes dans une société où les droits et les dispositifs sont nombreux, mais où il est tout aussi difficile de faire reconnaître pleinement ces droits et de rentrer aisément dans les dispositifs. Il s'agirait donc de réfléchir aux actions

à entreprendre pour aller vers cette simplification. Outre l'idée du dossier unique, il y aurait des efforts à faire en matière d'accueil et d'accompagnement des usagers.

Bernard PELLEGRINI

J'aimerais bien comprendre comment le Défenseur des droits peut enclencher ou soutenir ce que vous dites. Les délégués du Défenseur des droits sur le terrain sont des bénévoles. Je n'ai rien contre le bénévolat, mais cela pose la question des ressources et des moyens à disposition des délégués.

Flor EGAS

Le délégué territorial est la porte d'accès unique qui se situe à proximité des individus. Le rôle du délégué est d'accueillir le réclamant, l'orienter et, le cas échéant, recueillir sa saisine (d'autres se font par téléphone ou par Internet). Comme je le disais plus haut, il apparaît que 50 % des réclamations ne relèvent pas du Défenseur des droits.

Au niveau central, l'institution compte 200 agents répartis sur quatre départements : un département travaille sur la recevabilité et l'orientation des saisines, et trois autres (l'essentiel des effectifs) se chargent de l'instruction et de l'expertise. Un département assure les actions de promotion de l'égalité et la défense des droits. C'est peut-être à ce dernier département qu'il reviendrait d'impulser des recommandations auprès du législateur. Cela pourrait prendre différentes formes.

Les remontées des délégués nous intéressent particulièrement pour identifier les situations qui conduisent à la rupture d'égalité ou qui provoquent des dysfonctionnements. À partir de cette connaissance, il est possible d'identifier un problème, de s'en saisir et d'élaborer un avis sous forme de rapport.

Par exemple, en début janvier, le Défenseur des droits a rendu un rapport au premier ministre sur le refus de soins. Un certain nombre de propositions seront intégrées dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. C'est l'exemple de l'action concrète sur laquelle le Défenseur des droits peut proposer des améliorations et des évolutions.

De même que, lors de la discussion autour de la loi Alur, le Défenseur des droits a été consulté. Là encore, un certain nombre des propositions de notre rapport, notamment sur l'attribution de logement dans le cadre de la loi DALO, a été retenu.

Eut égard la durée de vie de l'institution, existante depuis 2011, c'est un chemin qui commence à se mettre en place.

Actuellement, le Défenseur prépare des recommandations destinées à enrichir la démarche du « choc de simplification » et la réforme de l'organisation administrative.

A ce sujet, le Défenseur des droits est particulièrement préoccupé par la dématérialisation des services publics et par la disparition éventuelle d'un accueil physique. L'autre problème prégnant est celui de l'accessibilité des lieux, que ce soit pour des situations de handicap ou par les distances que les transports en commun ne sont pas toujours à même de couvrir.

Lise PASTOR – Directrice de centre social à Pantin

À Pantin et dans d'autres villes, il existe désormais des médiateurs dans l'administration. Le Défenseur des droits a-t-il des relais ou des liens avec ces médiateurs ?

Concernant la saisine de ces médiateurs, avez-vous déjà envisagé la question de la fracture numérique ?

Par ailleurs, il existe des écrivains publics pour les personnes qui n'ont pas la possibilité matérielle de rédiger un courrier. Ces places d'écrivains publics sont de plus en plus difficiles. Il faut de quatre à cinq semaines d'attente pour obtenir un rendez-vous. Ces questions d'accompagnement de publics en difficulté se posent de plus en plus aux collectivités locales et aux partenaires sociaux.

Comment pouvez-vous intervenir pour que les collectivités aient davantage de moyens pour accompagner ces publics demandeurs ?

Flor EGAS

De plus en plus, le Défenseur des droits passe des conventions avec les acteurs locaux de l'accès aux droits et autres médiateurs mis en place par les administrations. La dernière en date est celle passée avec l'Assemblée des départements de France. Aujourd'hui, tous les départements peuvent se mettre directement en relation avec le délégué territorial. Un partage d'information devrait se mettre en place.

Nous développons aussi des partenariats avec les associations locales et des points de services collectifs (notamment en milieu rural avec les maisons de service public). Les délégués assurent aussi des permanences dans les Maisons de la Justice et des Droits et les CDAD.

Le rôle du délégué, dans une relation de proximité, est d'informer, d'écouter et d'aiguiller. L'objectif est que le délégué soit à même de travailler en réseau et de rendre ce réseau lisible pour l'usager.

Votre seconde question renvoie aux moyens dont disposent actuellement les services publics. Vous faites allusion aux contraintes budgétaires, partagées par tous, et comment elles se traduisent par la réduction des moyens alors qu'ils sont indispensables pour améliorer l'accès aux droits. Nous pouvons tous prendre acte du fait qu'il faut des moyens et des ressources pour faire fonctionner les services publics, mais la demande d'attribution des moyens ne rentre pas dans les compétences du Défenseur des droits. Je ne pense pas que ce soit le rôle attendu du Défenseur des droits.

La présence physique du Défenseur des droits sur le territoire doit permettre aux publics les plus fragiles d'avoir une première porte d'entrée, pour ensuite trouver comment intégrer sa demande et ses besoins dans un réseau qui existe souvent dans le territoire, le problème tenant souvent à la segmentation plus qu'à l'absence.

Nous avons 450 délégués pour la métropole et l'outremer. Il est évident que nous investissons davantage certains territoires, car les besoins y sont plus importants. Je pense notamment aux quartiers fragiles où la présence des délégués est renforcée.

Pierre MAZET

S'agissant de l'articulation entre les médiateurs, les conciliateurs et autres délégués, il y a un double biais de sélection. Dans un assez grand nombre de cas, le délégué se substitue de facto au médiateur interne. Le fait que celui qui est censé assurer la médiation en interne des institutions ne le fasse pas oblige le délégué du Défenseur des droits à s'en charger, mais de l'extérieur.

En octobre 2013, suite à une étude de deux ans, nous avons constaté que des réseaux très différents se mettaient en place selon les territoires. Les délégués sont bénévoles, ce qui

pose question. Comment se fait-il que le Défenseur des droits, cinquième personnage de l'État, fonctionne avec une armée de bénévoles sur le territoire ? Ici, comme dans les associations caritatives, il est toujours difficile de manager des bénévoles.

Donc, il existe une très grande hétérogénéité au niveau local. Certains travaillent très bien avec les référents qu'ils ont. À d'autres endroits, ils se substituent effectivement à des instances de médiations qui sont affichées par les institutions, mais qui se trouvent être des coquilles vides.

Flor EGAS

La présence du Défenseur des droits sur le territoire se fait effectivement grâce à des bénévoles, mais ils ne sont pas laissés seuls sur le terrain. Il y a un souci de formation et d'accompagnement. Les délégués ont toujours la possibilité de faire appel aux expertises juridiques du Siège. In fine, c'est d'ailleurs cette expertise juridique qui instruira les dossiers.

Le Défenseur des droits mène une action de formation des délégués bénévoles, mais aussi auprès des agents du service public.

Nous n'intervenons pas dans un paysage vide. Il existe, en France, une multiplicité d'acteurs et d'associations très actives. Le Défenseur des droits a vocation à mobiliser ces ressources, puis à les faire converger vers cette meilleure prise en compte des individus.

Pierre MAZET

De l'extérieur, nous pouvons quand même être surpris que le cinquième personnage de l'État, dans l'ordre protocolaire, ne fonctionne qu'avec des bénévoles ; et je ne mets pas du tout en cause l'expertise existante au niveau central.

De plus, si la moitié des demandes ne relève pas de votre champ de compétences, cela veut dire qu'il existe un autre champ de compétences en amont – et ce n'est pas pour cela qu'il sera saisi. Si l'on dit à une personne d'aller voir tel médiateur et que ledit médiateur (ex : de la CAF) ne répond pas, la personne est parfois obligée de revenir, parce qu'il n'y a personne d'autre.

Sur la question de la défense des droits, l'article 4 de la loi Molle pose le principe de l'inconditionnalité de l'accueil des personnes qui ne sont pas hébergées. La pratique est pourtant plus que courante, en Isère mais aussi dans le Rhône ou en région parisienne. Or il est tout simplement illégal de remettre à la rue, à la fin du dispositif hivernal, une personne si on n'a pas l'assurance qu'elle dispose d'une solution d'hébergement. À cet endroit, le Défenseur des droits devrait pouvoir « taper du poing sur la table ». Il est souvent question de fraude chez les pauvres, mais quand l'État se met de hors-la-loi de manière systématique, comme c'est le cas sur les questions d'hébergement...

On redécouvre chaque année que les gens ont besoin d'un logement toute l'année. C'est une manière de traiter la question sous un angle humanitaire et non comme une question sociale pérenne.

Donc, lorsque le représentant de l'État au local se met hors-la-loi, le Défenseur des droits peut intervenir. Dominique Baudis est monté au créneau avec beaucoup de courage sur la question des Roms. Si les délégués réagissaient au même moment dans les neuf régions où les préfets mettent les gens dehors, l'effet public serait différent.

Les données issues des délégués sont très importantes, car elles sont légitimes. Si Dominique Baudis voulait monter au créneau, il pourrait s'appuyer sur cette parole très forte.

Flor EGAS

Il est vrai que la tâche est énorme et que, malheureusement, les moyens ne sont pas au niveau. Je ne pense pas que, demain, le Défenseur des droits aura un staff professionnel dans les territoires. Aujourd'hui, nous fonctionnons à partir de cette interaction entre les ressources des territoires et le Défenseur, qui a effectivement un poids important. Il l'a fait valoir sur la question des Roms, qui sont des populations très fragiles.

Nous verrons l'évolution que prendra l'institution. Il faut aussi miser sur cette montée en charge, cette prise de maturité et l'évaluation de la pertinence du guichet unique.

C'est aussi à nous de faire connaître et de faire valoir ses prérogatives.

Bernard PELLEGRINI

Si le Défenseur des droits poussait plus loin sa possibilité d'interpeller, les résultats n'en seraient que meilleurs. Ce fut le cas sur la problématique des Roms. Son intervention pourrait aider à contrer les discours idéologiques les plus durs et les plus problématiques. Ses prises de position pourraient largement faire évoluer le débat.

Pierre MAZET

Il y a effectivement des attentes envers le Défenseur des droits. Le fait de pouvoir s'adresser à un délégué du défenseur des droits est très important. C'est un signe de bonne santé démocratique. En revanche, je ne suis pas sûr que beaucoup de personnes le connaissent. Lorsque le cinquième personnage de l'État se positionne, cela a vraiment du poids ; sans doute plus que les chercheurs.

Donc, il y a quand même un enjeu de connaissance du délégué. Le problème étant que son niveau de sollicitation augmentera avec sa notoriété et qu'un seul bénévole ne pourra pas suivre. Il faudrait que le Défenseur des droits soit davantage connu, mais avez-vous les moyens d'assurer la charge ? Très souvent, les personnes qui le connaissent sont soit des procéduriers, ou des personnes ayant des connaissances personnelles ou sociales.

Flor EGAS

Il faut rester vigilant car il n'est pas souhaitable d'assister à un report de responsabilité vers le Défenseur des droits et ses délégués. Il vaudrait mieux renforcer le travail en réseau.

Bernard PELLEGRINI

Merci à tous pour vos interventions.

IV. L'accès au droit : un enjeu collectif pour tous en Seine-Saint-Denis

TABLE RONDE

Rémy HEITZ, *Président du Tribunal de grande instance de Bobigny et Président de la CDAD*

Le CDAD intervient sur l'accès au droit, mais sans vraiment toucher aux droits sociaux. Nous sommes sur les droits, au sens premier du terme, que l'on peut faire valoir en justice. L'accès aux droits sociaux n'est pas véritablement dans le champ d'action du CDAD.

Le CDAD est une institution relativement récente. Les CDAJ (Conseils départementaux de l'aide juridique) avaient été créés en 1991 et c'est en 1998, sous le gouvernement de Lionel Jospin, que Mme Guigou a créé les CDAD.

L'idée était de créer un groupement d'intérêt public, présidé par le président du tribunal de grande instance, chargé de coordonner et de fédérer toutes les initiatives en matière d'accès au droit. Donc, nous avons en Seine-Saint-Denis un groupement d'intérêt public qui supervise, anime et impulse la politique d'accès au droit.

Le budget du CDAD lui est alloué par l'État et par tout ce qui contribue à ce groupement intérêt public, dont le conseil régional, le conseil général, certaines municipalités, les ordres professionnels (huissiers, notaires, avocats). Le budget du CDAD de Seine-Saint-Denis est d'environ 500 000 € par an.

La particularité du CDAD de Seine-Saint-Denis est qu'il dispose de juristes salariés (au nombre de cinq), alors que les autres CDAD sont plutôt dans la logique du « faire faire » par d'autres (avocats, associations spécialisés). Le CDAD est également dans cette démarche du « faire faire », mais il fait également, car les juristes du CDAD interviennent dans les points d'accès au droit.

Le rôle du CDAD consiste également à labelliser les points d'accès au droit. En Seine-Saint-Denis, nous avons un maillage dense et très opérationnel de points d'accès aux droits, avec 35 points d'accès sur l'ensemble du département. Interviennent, dans ces points d'accès aux droits, des avocats, des représentants d'associations (Association Léo Lagrange, ADIL, SOS Victimes, CIDF et autres).

Les thématiques traitées dans ces points d'accès au droit ressortent des champs suivants : la famille, le travail, le logement, le droit des étrangers.

L'idée de ce point d'accès au droit est d'offrir à la personne, qui est en demande, une sorte de guichet unique de premier accueil et de bénéficier d'une orientation vers une association spécialisée qui pourra prendre en compte sa demande de droit.

Le CDAD est un dispositif qui a fait ses preuves et qui fonctionne bien.

À côté de ce dispositif, il existe des structures, plus lourdes en termes de fonctionnement, que sont les Maisons de justice et du droit. Lesdites maisons comportent deux étages. Le

premier étage est celui du traitement judiciaire où interviennent par exemple le SPIP (Service pénitentiaire d'insertion et de probation) ou les délégués du procureur.

Le deuxième étage de cette maison, qui nous intéresse aujourd'hui, est celui consacré à l'accès aux droits. Il offre tout un panel de prestations, d'associations ou de professionnels (notaires, huissiers) pour prendre en compte la demande d'un public extrêmement nombreux en Seine-Saint-Denis.

En chiffres, la fréquentation cumulée des CDAD et des Maisons de Justice et du droit avoisine les 62 000 personnes reçues chaque année. Sur les huit dernières années, la moyenne de fréquentation a été de 62 830 personnes.

Un premier constat est que les personnes qui se rendent dans ces points d'accès au droit ont beaucoup de mal à identifier le droit qu'elles pourraient faire valoir. Ces personnes créancières d'un certain nombre de droits ont beaucoup de mal à identifier la personne ou l'institution qui serait en mesure d'y répondre. Elles ont souvent le sentiment d'être en face à une nébuleuse administrative. Souvent, pour décrire leur situation, les gens utilisent le pronom personnel « ils » : *« Je ne comprends pas, ils m'ont convoqué au tribunal alors que, par ailleurs, ils m'ont supprimé les allocations »*. Il y aurait là une sorte de croyance en un deus ex machina ou une surpuissance qui gèrerait complètement leur situation.

Donc, la première chose consiste à reprendre les bases, expliquer, identifier les problèmes types de ces personnes et de les orienter vers la bonne structure. À cet égard, nous soignons beaucoup le recrutement des agents d'accueils : en Maison de justice, c'est un greffier. Il est très important d'avoir un bon agent aiguilleur, car la première difficulté est d'identifier la problématique posée.

Pour vous donner un exemple de ce succès, récemment, nous avons ouvert un accueil centralisé au tribunal de grande instance de Bobigny. Nous avons revu tout notre dispositif d'accueil et avons eu l'idée de créer un point d'accès au droit dans ce dispositif, avec l'intervention des différentes associations que j'ai citées (Léo Lagrange, SOS Victimes). Nous recevons en moyenne 25 personnes par jour, sachant qu'il faut pouvoir consacrer d'une demi-heure à une heure pour chaque personne. Le temps d'écoute est absolument essentiel, car il faut libérer la parole et laisser les personnes exposer leurs difficultés pour pouvoir poser le diagnostic.

Il s'ensuit un travail important d'accompagnement, d'où la nécessité d'un travail en réseau. C'est aussi l'intérêt de ces points d'accès au droit. Outre l'ouverture sur le public, ces structures permettent des rencontres entre professionnels, qui finissent par se connaître, s'identifier et faire un travail de réorientation des personnes pour répondre de la manière la plus adaptée possible à la demande exprimée.

Il faut aussi se donner les moyens de cet accompagnement et notamment avoir recours à des écrivains publics. Nous en avons recruté un, depuis le 1^{er} janvier, au Tribunal de grande instance. Une fois que la problématique posée, il faut souvent faire une démarche, écrire une lettre pour demander un rendez-vous et obtenir telle ou telle réponse.

Le CDAD a mis en place une permanence pour les travailleurs sociaux du département. Un numéro de téléphone est disponible. En huit ans, cette permanence a traité plus de 2 000 appels. Cette permanence permet aux professionnels de s'entourer du bon niveau de conseil sur l'orientation à donner à telle ou telle situation. Encore une fois, nous avons affaire à des populations fragiles et il faut être très prudent et attentif aux renseignements donnés, car il en découlera toute une série de droits et démarches qu'il convient de bien orienter dès le départ.

L'accès au(x) droit(s) n'est pas forcément l'accès à la justice. Un amalgame se crée parfois, mais l'accès à la justice intervient dans un second temps. La mise en œuvre d'un bon nombre de droits ne passe pas par une intervention judiciaire. Même s'il faut recourir à la justice, encore faut-il savoir à quel type de justice recourir. La Justice comprend plusieurs paliers. Nous avons des modes alternatifs de règlement des conflits : des conciliateurs, des médiateurs. Avant d'arriver à une phase procédurale contentieuse, il existe un certain nombre de filtres. C'est la raison pour laquelle ces dispositifs d'accès au droit restent tout de même très étroitement liés et associés aux dispositifs judiciaires. Lorsqu'une personne fait valoir son droit en justice, il faut savoir l'orienter vers la formalisation d'une demande d'aide juridictionnelle. C'est souvent le cas en Seine-Saint-Denis, car les personnes n'ont généralement pas les ressources pour financer un avocat. En 2013, près de 32 000 demandes d'aide juridictionnelle ont été traitées par le bureau d'aide juridictionnelle, soit un volume considérable. De nombreux avocats du barreau de la Seine-Saint-Denis sont rémunérés sur les fonds de l'aide juridictionnelle.

Je voulais surtout insister sur la nécessité de ce maillage territorial et le travail en réseau. Les personnes auxquelles on s'adresse sont souvent des personnes vulnérables.

J'évoquerais aussi la difficulté que nous avons à aller vers le public en demande de droits. C'est l'une de nos grandes préoccupations. Ouvrir un guichet est déjà très positif, mais comment aller vers ceux qui ne se déplacent pas ? Par exemple, nous avons tenté des démarches d'accès au droit dans des maisons de retraite ou dans les hôpitaux et cela s'est avéré compliqué.

Nous sommes en train de réactiver notre point d'accès aux droits en milieu carcéral. Nous allons créer un point d'accès au droit à l'hôtel psychiatrique de Ville-Evrard. Les personnes évoluant en milieu fermé, comme l'hôpital ou la prison, sont peu informées de leurs droits. Donc, il faut savoir aller vers ces publics, ce qui est extrêmement difficile. C'est aussi pourquoi nous créons des événements, comme le Forum senior de l'an dernier ; initiative sur l'accès au droit des seniors, avec des ateliers sur les mesures de protection, les tutelles, les successions, la fiscalité, la sécurité. Ce forum a beaucoup de succès puisque, chaque année, nous accueillons entre 500 et 600 personnes.

Cela montre bien qu'il y a une forte demande pour tous les publics et qu'il faut savoir adapter nos modes de travail et nos modes d'intervention pour aller plus au-devant de ces personnes et éviter les situations de non-recours.

Pour conclure, bien que nous connaissions les personnes qui viennent et que nous voyions bien ce que nous faisons, nous avons encore peu d'outils d'évaluations sur les personnes qui ne viennent pas dans nos structures et qui laissent leurs droits en jachère – sans les faire valoir. C'est l'objet de vos travaux d'aujourd'hui et la raison pour laquelle je me réjouis d'y participer.

Bernard PELLEGRINI

Pouvez-vous nous préciser les grands traits des approches des autres CDAD ? Les approches sont-elles similaires ou le CDAD de Seine-Saint-Denis reste-t-il assez particulier ?

Rémy HEITZ

La particularité du CDAD de Seine-Saint-Denis, par rapport à d'autres CDAD, est la professionnalisation de ses intervenants de par le recrutement de salariés. C'est une structure pérenne, animée par une secrétaire générale. Beaucoup de CDAD n'ont pas de secrétaire général et fonctionnent de façon beaucoup plus artisanale. Nous avons la chance

d'avoir un secrétaire général qui est greffier en chef et qui fait vivre cette politique au quotidien. Les autres CDAD sont plutôt dans la démarche de financer des interventions ponctuelles et « faire faire ».

Une autre spécificité du CDAD de la Seine-Saint-Denis est ce maillage exceptionnel dont nous bénéficions, dans un département qui est l'un des plus petits de France (après Paris et les Hauts-de-Seine). Nous avons 35 points d'accès aux droits et sept maisons de justice, soit 42 points d'accès aux droits sur le département. D'autres départements, beaucoup plus étendus, n'ont pas cette proximité géographique.

La difficulté, avec le département de Seine-Saint-Denis, tient au sentiment que nous avons parfois d'être dans un « puits sans fond ». On a le sentiment que les demandes augmentent avec la création de points. Le point d'accès que nous avons ouvert il y a quelques mois, au Tribunal de Grande Instance de Bobigny, est déjà complètement saturé. Le matin, il y a une file de plusieurs dizaines de mètres devant le TGI.

Encore une fois, en Seine-Saint-Denis, l'examen des situations individuelles demande du temps, car elles sont souvent compliquées. Je prendrais l'exemple du droit de la famille. Les juges aux Affaires familiales de Bobigny rendent environ 1 000 décisions par an, contre 400 ou 500 dans d'autres tribunaux, mais avec des situations de droit international privé extrêmement compliquées. Donc, les situations sont très complexes et il faut pouvoir renseigner des personnes qui, par ailleurs, n'ont pas les mêmes accès à l'information que dans les départements où la population est plus favorisée. Je pense notamment à l'Internet. En outre, face à une population qui maîtrise généralement mal la langue française, il y a aussi un effort de traduction à réaliser. Il faut savoir expliquer en termes simples des choses souvent très compliquées.

Bernard PELLEGRINI

Il fut un temps où deux juristes de la Direction et de la prévention de l'action sociale étaient détachés au Palais de Justice pour recevoir et conseiller les personnes ayant affaire au judiciaire. L'expérience a malheureusement été arrêtée il y a quelques années, il est vrai que les dispositifs d'aide dans l'accès au droit ont connu un fort développement qui rendait ces permanences spécifiques moins nécessaires.

Florence SARTHOU, Directrice DPAS Conseil général 93

L'accès aux droits est un facteur de cohésion et de prévention sociale visant principalement à offrir aux personnes des informations sur leurs droits, ainsi qu'une orientation vers les services les mieux à même d'assurer ou de faciliter l'accès à un droit ou à une prestation. Les droits visent à lutter contre la précarité et contre les inégalités en prenant appui sur les professionnels : collectivités locales, associations, professionnels du droit (dont le CDAD).

La Seine-Saint-Denis est un territoire spécifique, confronté à d'importantes difficultés socio-économiques, avec un quart des ménages vivants en dessous du seuil de pauvreté monétaire. Le nombre d'allocataires augmente régulièrement chaque année (93 000 foyers à l'heure actuelle) et le département affiche une augmentation de son budget 2014 de plus de 57 M€ pour verser leurs allocations aux personnes éligibles.

La Seine-Saint-Denis est un département qui dispose aussi de nombreuses ressources : service public, tissu associatif. Malgré les contraintes budgétaires pesant sur l'ensemble des collectivités locales, le département poursuit une politique sociale et sanitaire extrêmement dynamique. La mobilisation des acteurs témoigne très concrètement de cet engagement et du soutien social apporté aux personnes.

La Direction de la prévention de l'action sociale est une force d'action sur le terrain, avec 510 agents en circonscription de service social, 270 agents municipaux sur les projets de ville RSM, 70 agents dans les centres départementaux de prévention et environ 350 associations subventionnées sur l'ensemble du champ social et sanitaire.

Pour autant, la complexité et les effets de masse dont parlait M. Heitz, la complexité et l'enchevêtrement des problématiques sociales amènent les professionnels du social à être confronté à différentes problématiques. Il existe une mosaïque législative et réglementaire, ainsi qu'une complexification des démarches. Il y a aussi la problématique du regard sur l'utilisateur qui se caractérise parfois par la tendance à penser à la place de l'utilisateur.

Dématérialisation des prestations, méconnaissance des aides et freins psychologiques. Ces freins sont connus par les professionnels, mais ceux-ci sont confrontés à la difficulté de l'empilement réglementaire, de la segmentation des prestations, à l'inégalité des ressources sur le territoire dans l'offre d'accès aux droits (certains territoires du département ne disposent pas de points de contact : Sécurité sociale, CAF ou Pôle Emploi. Il ne s'agit pas ici de pointer la carence d'acteurs précis, mais de donner à voir les difficultés des professionnels à orienter vers la bonne institution ou vers le partenaire le plus adéquat.

La complexité du paysage juridique et la multiplicité des textes ne permettent pas aux usagers de connaître tous les droits auxquels ils peuvent prétendre, ni aux professionnels d'avoir une maîtrise de l'ensemble des dispositifs et de les mettre en œuvre. Plusieurs textes visent à la simplification des normes ou des relations avec les citoyens, mais les dossiers de prestations restent compliqués. Le langage reste codé, très juridique et souvent siglé. Les justificatifs sont nombreux et souvent identiques pour des prestations différentes. Rien ne facilite l'accès aux droits, la compréhension pour l'utilisateur et le travail du professionnel.

L'accès au droit peut être aussi malmené par l'évolution de l'e-administration. Les démarches se font de plus en plus sur Internet, ce qui suppose un niveau d'équipement des usagers un peu éloigné des réalités de la population de la Seine-Saint-Denis. Le cheminement pour accéder à une prestation est parfois considéré par les professionnels comme dissuasif.

Face à la complexité du parcours des usagers, les travailleurs sociaux de la polyvalence ont parfois le sentiment de se transformer en techniciens du droit ou en « guichet de délivrance » des prestations.

Je souligne ici toute l'importance du travail partenarial déjà mené pour parvenir à un meilleur maillage autour de l'utilisateur. Il y a un enjeu de confortation de ce travail en réseau.

Bénéficier de son droit DALO, par exemple, suppose déjà d'en avoir connaissance, puis d'aller sur le site Internet, trouver le bon dossier et remplir les 11 pages nécessaires. La complexité est réelle tant pour l'utilisateur que pour le professionnel, sachant que le temps nécessaire à celui-ci pour décrypter un dossier n'est pas du temps passé à faire de l'accompagnement social.

Nous avons également regardé les courriers qui peuvent être adressés aux usagers, notamment ceux relatifs à la prévention des expulsions locatives. Le langage n'est absolument pas accessible.

La question de la déclaration trimestrielle des ressources pour le RSA, avec un dilemme de prestations qui consiste à proposer un minimum tout en évitant de créer des effets de seuil, en collant le plus possible à la situation des foyers. Ce qui est le plus complexe pour les familles est la prévisibilité des ressources, surtout lorsque les reprises d'activité se font en pointillé. Ces situations génèrent souvent des indus, car les déclarations se font en décalé et peuvent rendre encore plus complexe la situation de la famille.

Deux droits sont associés au RSA : le droit au versement d'une prestation et le droit à un accompagnement prévu par la loi.

De par leur droit à l'accompagnement, les allocataires peuvent bénéficier de rendez-vous avec un référent unique pour formaliser un projet d'insertion dans le cadre d'un contrat d'engagement réciproque. Tout cela peut être discuté. Il existe des modalités qui permettent de suivre et de s'inscrire dans des parcours. Pour autant, nous savons aujourd'hui que l'inscription et le maintien dans un parcours d'insertion restent encore difficiles pour une partie importante du public.

Agir sur la mobilisation du public constitue un axe de travail concret au sein de la DPAS. Les deux services, le service de l'insertion et le service social, se rapprochent pour faire des propositions visant à une entrée accélérée dans les dispositifs pour éviter que le nouveau public décroche. Cette initiative, en cours de construction, m'amène à mettre en lumière l'ensemble des démarches en cours qui témoignent de l'inventivité et de la créativité des professionnels avec un enjeu de renouveler les pratiques et de trouver de nouvelles formes pour aller vers les publics.

Un travail est à mener avec les partenaires pour améliorer les articulations et de ce fait, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes, malgré des visions et des intérêts parfois divergents des acteurs.

En témoignent quelques démarches :

- le protocole que le département a signé avec la CAF sur les complémentaires en termes d'intervention sociale ;
-
- le travail autour du champ du handicap entre le service social, le service des personnes handicapées et la MDPH. Des sessions d'informations ont été mises en place à l'adresse des professionnels des circonscriptions de services sociaux ;
- la participation au financement du CDAD et la mobilisation du CDAP ;
- le travail autour du surendettement avec la Banque de France. Des informations collectives sont réalisées sur des sites groupés ;
- les réflexions menées actuellement par le service de prévention et des actions sanitaires, qui renouvelle son projet de service pour davantage se rapprocher des publics les plus vulnérables ;
- le renforcement des actions collectives et des informations en partenariat proposées aux habitants autour de différents aspects du droit : informations collectives sur l'accès au droit à Bondy, actions de lutte contre la précarité énergétique à Pierrefitte,

information sur le droit des étrangers à Montreuil, information autour de la prévention sur la santé à Noisy-le-Grand, à Sevrans et Épinay.

Toutes ces actions montrent le travail de réseau en partenariat qu'il faut bien sûr accentuer.

L'approche départementale vise à mailler le territoire et à se rapprocher des usagers de manière à leur offrir une logique d'intervention sociale.

Il y a aussi des enjeux de communication avec les supports et les outils qui sont à disposition des services et des usagers.

Il y a également tout le travail conventionnel mené avec les grands acteurs (CAF, Union départementale des CCAS et CCAS) autour de l'accès au RSA.

Partant du constat qu'un certain nombre de publics n'accède pas aux droits ou ne demande pas de bénéficier d'un droit, il faudrait davantage comprendre où sont ces publics et mettre en place les actions qui peuvent se rapprocher de l'utilisateur.

En conclusion, les enjeux sont multiples :

- Simplification des prestations et des démarches ;
- Information des publics ;
- Formation des professionnels ;
- Inscrire le travail en réseau dans l'ensemble des pratiques ;
- Réfléchir sur l'égalité des territoires ;
- Regarder les usagers comme acteurs de leur parcours de vie et de leurs projets en partant de ces ressources.

Bernard PELLEGRINI

Sur cette question du non-recours et du non-accès, on voit que la balle est essentiellement dans le camp des institutions et des services.

Nora OURRAD

Cheffe de service au Pôle social CCAS de la ville de Saint-Denis

Le CCAS adhère à l'Union départementale des CCAS (UDCCAS). Il existe 40 villes sur le département et 40 CCAS.

Le CCAS est un établissement public de proximité disposant de son propre organe délibérant, de son propre conseil d'administration et de son propre budget. À ce titre, les CCAS peuvent être très innovants et très divers dans leur action publique.

Sur la question du non-recours, je voulais insister aujourd'hui sur la thématique de la domiciliation. Comment recourir à son droit lorsqu'on n'a pas d'adresse stable ? Il n'est pas possible d'engager des démarches et de recevoir les courriers dans ce cadre.

L'UDCCAS du 93 a mis en place des groupes de travail. De 2008 à 2014, nous avons travaillé sur la thématique de la domiciliation. En 2008, quatre CCAS du département domiciliaient, contre 30 CCAS aujourd'hui. Cela ne s'est pas fait du jour au lendemain.

En 2009, nous avons participé à une table ronde sur la thématique de la domiciliation, organisée par la FNARS (Fédération nationale des associations de réinsertion sociale) et l'UNCCAS (Union nationale des CCAS).

Suite à ces échanges, l'UDCCAS a décidé de créer son propre outil. Il s'agit d'un référentiel de bonnes pratiques. Nous nous étions rendu compte que la raison pour laquelle les CCAS ne domiciliaient pas, alors que c'est une aide légale, tenait surtout à la méconnaissance et à la crainte de ce que cela pouvait engendrer.

Par ce référentiel que nous avons créé, nous expliquons à la fois la loi et décrivons les portes d'entrée.

Un CCAS est censé domicilier toute personne qui répond à l'un des cinq critères d'attaches de la loi DALO.

Il est possible d'être domicilié :

- au titre d'un emploi que l'on occupe sur le territoire ;
- en tant que bénéficiaire d'une action d'insertion socio-médico-professionnelle. Avoir un médecin à Saint-Denis ou être suivi dans un hôpital de Saint-Denis ;
- parce que les enfants sont scolarisés sur le territoire ;
- en tant que personne hébergée sur le département, sans possibilité de recevoir son courrier chez l'hébergeant ;
- à condition d'avoir été occupant d'un logement et avoir perdu son toit ;
- à condition d'avoir un parent vivant sur le territoire ;

Ce référentiel contient un certain nombre de lettres-types, de Cerfa-type, soit tout ce qui pouvait faciliter et permettre au CCAS de mener cette action sans grande difficulté. Une fois ce référentiel élaboré et voté en conseil d'administration de l'UDCCAS, nous avons fait la tournée du département en allant à la rencontre de 21 CCAS en 2010 et 2011, où nous avons présenté ce référentiel.

En 2011, nous avons participé à un groupe de travail organisé par l'UNCASS sur l'accès à l'aide médicale de l'État (AME). Le problème de la domiciliation se pose là encore. Ce travail a fait l'objet de remontées auprès du ministère et il a été repris dans la conférence sur la pauvreté.

En 2014, 30 villes du département domiciliaient, mais avec des façons de domicilier un peu différentes. On dénombre aujourd'hui 5 160 personnes domiciliées (sur 16 CCAS), mais ce chiffre n'est pas exhaustif.

Par ailleurs, dans le travail partenarial que nous avons mené, que ce soit au niveau de l'UD ou au niveau du territoire de Saint-Denis, je donne l'exemple de l'hôpital de La Fontaine qui va obtenir son agrément pour domicilier les personnes qui bénéficient de soins dans le cadre de l'urgence. C'est donc une population qui a du mal à se faire domicilier, soit parce qu'elle n'a pas d'ancrage territorial, soit que son ancrage territorial est multiple.

Le CCAS de Saint-Denis recense environ une cinquantaine de demandes par semaine. 2 800 personnes sont domiciliées à Saint-Denis. Certains CCAS domicilient plus que d'autres. Pour cause, il y a la question des coûts et celle de la complexification des droits. Le

CCAS offre vraiment un service de proximité publique. Les conseillères aux aides légales et facultatives maîtrisent tous les droits et sont une très bonne porte d'entrée pour les usagers. Lorsqu'elle instruit une demande, la conseillère vérifie que l'accès aux droits est fait ou non. Donc, il y a vraiment ce travail de maillage, de professionnalisation et de professionnels qui doivent effectivement se connaître entre eux.

Bernard PELLEGRINI

On constate que, pour la mise en œuvre d'une stricte obligation légale, les cheminements sont complexes et difficiles, c'est peut-être encore plus vrai pour les aides extralégales et facultatives qui constituent une bonne part de l'intervention sociale des municipalités.

Martine BOURDON

Évaluatrice médico-sociale à la DPAPH (CG 93)

Je suis évaluatrice médico-social pour des demandes d'APA, après avoir travaillé à la MDPH pendant cinq ans.

L'évaluatrice médico-sociale intervient après la constitution d'un dossier administratif, qui doit être complet (ce qui n'est pas toujours simple).

Il existe des personnes qui ne sont plus en capacité de demander de l'aide, car c'est devenu trop compliqué mentalement.

Lorsqu'un dossier est instruit, les évaluateurs se rendent au domicile pour évaluer les besoins. Notre rôle premier est de déterminer un plan d'aide acceptable, à la fois par la personne et par sa famille.

La rencontre dure entre une heure et demie et deux heures. Il faut donc informer la personne sur le dispositif en très peu de temps. Nous avons beau essayer d'être simples et d'utiliser des mots que l'on espère compréhensibles, il faut tout de même mobiliser des notions complexes. Par exemple, les personnes ont le choix entre embaucher quelqu'un en direct et faire appel à un service. Les services sont assez divers (entre les services autorisés, les services agréés, des prestataires et des mandataires) et les personnes ne connaissent pas toujours ces distinctions.

Il faut naturellement faire avec le problème de la langue, qui est assez général en Seine-Saint-Denis.

Je vais maintenant dépeindre des éléments qui favoriseront ou non les interventions que nous allons préconiser :

- Qui est à l'initiative de la demande ?
- Quelle appréciation la personne a de la situation et de ses besoins ?
- Quelle connaissance la personne a-t-elle du dispositif APA ?
- Quelles sont ses idées reçues et les peurs ?

Il est très important de prendre en compte la famille lorsque l'on évalue une personne âgée.

Qui est à l'initiative de la demande ?

Si le personnage n'est pas vraiment à l'initiative, la mise en œuvre sera plus difficile.

L'exemple-type est celui d'une personne hospitalisée, malade et affaiblie au moment de la demande, à qui une assistante sociale conseille de prévoir absolument un plan d'aide APA pour la sortie. Donc, la personne affaiblie va signer sans trop savoir ce qu'elle a signé. Il arrive que la personne, lorsque nous appelons, ne sache même pas qu'elle a fait une demande d'APA. Je ne parle pas seulement de personnes ayant de lourds problèmes cognitifs.

L'autre cas, assez courant, est plutôt celui de la famille qui s'inquiète et qui a fait une demande d'APA en sollicitant plus ou moins l'accord de la personne âgée. De fait, ce sera un frein à l'acceptation des aides. Dans ce cas, on remarque qu'il est difficile d'obtenir un rendez-vous ou qu'il faut souvent relancer la personne. Les interventions ne vont pas être mises en place ou à moitié.

Quelle appréciation la personne a-t-elle de la situation et de ses besoins ?

Si la personne est dans le déni de ses difficultés, ce qui est courant, elle sera d'autant plus réfractaire à toute aide et mettra des obstacles à toute démarche. Donc, un travail d'approvisionnement est nécessaire pour que la personne âgée comprenne que les aides sont là pour qu'elle reste actrice de sa vie. Sans le dire comme cela, nous allons lui faire comprendre qu'une demande d'aide pourrait l'aider à rester plus autonome.

Quelle connaissance la personne a-t-elle du dispositif APA ?

Déjà, certaines personnes pensent que l'APA est un complément de ressources.

Par ailleurs, les gens connaissent les répercussions financières de la mise en place d'un plan d'aide APA. Dans les grandes lignes, il existe des tarifs différents de responsabilité du département selon qu'il s'agisse d'une association prestataire, mandataire ou d'emploi direct.

Selon ses ressources, la personne sera amenée à payer une fraction de ce tarif de référence. Beaucoup d'associations facturent 20,5 € ou 20,6 €, plutôt que 19,07 € (notre tarif de référence). On voit très vite à quel point la somme peut monter pour des ressources modestes. Même avec des ressources modestes (1 200 € ou 1 300 €), la participation est déjà vraiment importante.

Parfois, les personnes ont repéré quelqu'un en qui elles ont confiance et qu'elles veulent embaucher. Il faut savoir, contrairement aux idées reçues, que rédiger des chèques-emploi service n'est pas si facile que ça – notamment lorsqu'on n'a pas Internet. Par exemple, la version papier nécessite deux mois pour se faire reconnaître comme employeur par le centre de chèques CESU, contre trois jours pour la version Internet. Le volet social, envoyé chaque mois sous forme papier, est plus simple. La personne peut reproduire les choses mois par mois. Le début n'est pas vraiment pas simple.

Ensuite, même pour deux heures par semaine, la personne est considérée comme employeur et censée faire un contrat de travail. Assumer la responsabilité d'employeurs lorsqu'on est déjà affaibli par l'âge pose vraiment question.

Nous allons souvent mettre des freins à la mise en place d'un emploi direct, alors que nous savons très bien que les personnes ont éventuellement « la perle sous la main », ce qui est un peu difficile ; sachant que le modèle mandataire n'est pas la panacée. Les associations mandataires vont aider à rédiger les bulletins de salaire et des contrats d'embauche, mais en cas de problèmes réels, elles ne seront pas vraiment là. Pour moi, ce n'est donc pas vraiment la solution.

Parmi les difficultés, il y a celle de devoir manipuler des chèques CESU préfinancés par le département. De même que les courriers administratifs accompagnant l'accusé de réception de la demande sont quelquefois incompréhensibles, car il faut se couvrir au plan juridique et annoncer certaines choses.

Quelles sont les idées reçues et les peurs ?

Lorsque l'APA est utilisée, il y a parfois la crainte d'un recours sur succession.

J'évoquerai aussi la culpabilité des aidants proches, des voisins de la famille. La famille s'imagine qu'elle doit assumer jusqu'au bout de ses forces, ce qui est souvent le cas des conjoints. Il y a encore fort à faire pour que les gens se convainquent qu'ils ont le droit de demander de l'aide. C'est un vrai problème.

Au niveau de la personne âgée elle-même, il y a la crainte de laisser entrer quelqu'un à son domicile, la crainte de l'intrusion. Il y a la peur d'être volé, ou encore la crainte du regard de l'autre sur sa manière de vivre. J'évoquerais encore la crainte de perdre le contrôle de sa vie et de ne plus pouvoir faire les choses à son rythme, mais que la vie finisse par se dérouler au rythme des interventions.

Par ailleurs, on constate un problème de non-recours à l'EHPAD pour plusieurs raisons. Il y a là un problème de représentation. L'EHPAD est souvent considéré comme un mouvoir, comme l'entrée dans la mort.

Un autre obstacle est la participation des obligés alimentaires et la réticence qu'ont les parents à demander de l'aide à leurs enfants, alors que c'est inscrit dans la loi. Je pense qu'il y a tout un travail de sensibilisation à faire sur le sujet.

Quels sont les leviers possibles ?

→ Les leviers individuels

- Informer le public de manière adaptée, pertinente, accessible, par la simplification des courriers administratifs et des documents d'information.

Le département a entamé tout un travail s'inspirant des règles européennes du « facile à lire et à comprendre ».

- Assumer de faire avec la temporalité de la personne âgée, plutôt que de prioriser la temporalité de l'administration.

Il faut donc être souple et accepter de garder un dossier ouvert si le premier contact est difficile, aussi accepter que la personne ne veuille pas et alors de négocier avec elle, voire

de lui en reparler ultérieurement. C'est d'abord une question de respect, mais aussi un enjeu de réussite des dispositifs.

Je crois aussi nécessaire d'insister auprès des usagers sur le fait qu'ils gardent une marge de manœuvre. Si une personne doit venir chez eux, il importe que le bénéficiaire ait son mot à dire, qu'il puisse choisir son association ou sa structure d'aide à domicile. Les besoins varient selon les personnes ; certaines ont besoin de ménages, d'autres de simplement communiquer. C'est à elles de négocier le contrat et j'insiste vraiment sur leur marge de manœuvre et sur leur liberté.

Enfin, il conviendrait de réduire les situations d'avance de frais, en particulier pour les personnes les moins bien dotées en termes de ressources. Je ne prendrai que l'exemple de la MDPH où les aides techniques peuvent être très lourdes et nécessiter une avance de frais, ce qui est un vrai problème.

→ Les leviers collectifs

Je crois qu'il faudrait insister sur une culture de prévention bien en amont de l'entrée dans la dépendance.

Tout le monde connaît les ateliers de prévention organisés par les caisses de retraite. On sait ce qui est fait en matière de santé, de prévention contre les chutes ou de conseils sur l'aménagement du logement. Je pense aussi qu'il faudrait prévenir de ce qu'il va arriver pour éviter de dramatiser les choses. Il faut pouvoir dire aux gens qu'un jour, ils entreront dans la dépendance, mais aussi qu'ils auront la possibilité de choisir la manière dont elle s'organisera.

Il importe encore de mieux informer les professionnels et de mieux s'informer mutuellement. Il s'agit que les professionnels connaissent les dispositifs gérontologiques et inversement. Pour ce faire, un outil de support et d'information a été mis en place par la MAIA (Maisons de l'Autonomie et de l'Intégration des malades Alzheimer). C'est un exemple de bonnes idées pour que tout le monde puisse trouver l'information.

Stéphanie BRIATTE

Chargée de développement local en Seine-Saint-Denis, Emmaüs Connect

Je vais aborder avec vous la question du non-recours sous l'angle des télécommunications.

Emmaüs Connect a été créé récemment sur le constat qu'aujourd'hui, ne pas avoir le téléphone et/ou ne pas avoir Internet était devenu un frein important à l'insertion sociale et professionnelle.

Beaucoup de nos bénéficiaires poussent nos portes pour demander un accès Internet afin de se rendre sur les sites administratifs, ou envoyer un CV par mail. Je pense aussi à la

demande d'utilisation de Skype pour joindre la famille. C'est vraiment un sujet très prégnant dans notre quotidien.

Cette dématérialisation des administrations incite les personnes à ce passage obligé pour certaines démarches, comme celle de prendre un rendez-vous pour un renouvellement de titre de séjour ou le renouvellement des passeports dans certaines ambassades. De même que les demandes de renouvellement de logements sociaux se font sur Internet.

La dématérialisation intervient aujourd'hui à tous les niveaux : Europe, État ou collectivités locales.

Au-delà de la réalisation des démarches en elle-même, il faut bien entendu connaître ses droits et connaître cette procédure. Les gens qui n'ont pas accès à Internet n'ont pas accès à toute l'information pour recourir à leurs droits.

La dématérialisation va d'ailleurs continuer à s'accélérer, puisque le plan France numérique annonce la fin du papier pour 2020 où la totalité des démarches se fera en ligne. Idem pour le plan Europe numérique.

Quelles sont les difficultés des personnes ?

→ L'équipement

Même si l'équipement, internet et téléphonie, a fortement augmenté, il est important de rappeler que 20 % de la population n'a pas accès à Internet, soit une personne sur 5. Quant aux personnes vivant sous le seuil de pauvreté, 57 % n'ont pas accès à Internet.

Les raisons en sont simples. Une personne n'ayant pas de compte bancaire et ne pouvant pas faire de prélèvement automatique ne peut souscrire un abonnement Internet. De même, les personnes n'ayant pas de logement stable ne peuvent pas avoir de ligne fixe. Enfin, lorsque les revenus ne sont pas réguliers, il est compliqué d'accepter un prélèvement de 30 € par mois.

Des espaces d'accès existent (cyberbases, bibliothèque, centres commerciaux), mais cela complexifie leurs démarches et peut intensifier des phénomènes d'errance. Ne pas avoir d'accès Internet à la maison peut empêcher de réaliser certaines démarches et créer des difficultés d'accès aux droits.

Les usages

On peut être équipé, mais il faut aussi savoir utiliser les outils. Ce n'est pas le cas de beaucoup de personnes aujourd'hui. Si le taux d'équipement a tendance à évoluer sur ces dernières années, les usages sont en stagnation.

À côté de l'outil Internet, nous travaillons aussi beaucoup sur la téléphonie. Le téléphone est utile pour prendre rendez-vous, se renseigner, appeler les administrations. Là encore, obtenir un abonnement téléphonique suppose d'avoir un relevé d'identité bancaire. Donc, beaucoup de personnes utilisent des cartes de téléphone prépayées que l'on trouve en bureau de tabac. Le problème de ces cartes étant que le coût à la minute est bien plus élevé que les forfaits classiques. C'est ce que nous appelons la double peine, car les personnes qui sont le plus dans le besoin sont encore celles qui payent le plus cher. Au passage, je

rappelle ici que nombreuses sont les administrations qui travaillent avec des numéros surtaxés.

Chez Emmaüs, nous accueillons beaucoup de personnes sans-abri, en errance, qui ont perdu leurs papiers. Nous pensons que le stockage des données est un enjeu réellement important pour ces personnes. De plus en plus d'espaces numériques sont en train de se développer pour stocker les données des personnes. Ce pourrait être un outil pour éviter cette question des pertes et peut-être une aide pour les travailleurs sociaux, puisque les personnes auraient tous leurs papiers sur espace numérique accessible par un code. C'est l'un des aspects potentiellement positifs du numérique.

Que faisons-nous pour répondre à cette problématique d'accès Internet et à la téléphonie ? Le programme Connexion solidaire existe depuis trois ans à Paris. Grâce au CCAS de Saint-Denis, qui nous a aidés à nous implanter sur le territoire, nous avons pu ouvrir un point d'accueil à Saint-Denis. Comme nous n'avons pas de critères de domiciliation, les habitants d'autres territoires peuvent également venir dans notre point d'accueil. Ces personnes sont orientées par les travailleurs sociaux des structures de l'action sociale.

Après avoir établi un premier diagnostic individuel, nous avons quatre leviers d'actions. Nous vendons des choses à tarif solidaire : du crédit de téléphone, du crédit Internet (via l'outil web trotter). Nous pouvons aussi équiper les personnes avec des ordinateurs et des téléphones à tarif solidaire. Aujourd'hui, l'équipement est un réel enjeu pour que les gens puissent faire leur démarche et s'approprier ces outils.

Nous proposons également un service de conseils personnalisés, notamment sur des enjeux budgétaires. Nous accompagnons les personnes sur des factures de téléphone importantes et souvent, nous parvenons à baisser de façon très importante leur budget de télécommunications. Aussi, nous accompagnons à la prise en main de l'outil et aux démarches sur Internet.

Nous avons également des ateliers pédagogiques, en groupe, toujours dans le même objectif de rendre les personnes autonomes par rapport à ces outils.

Emmaüs Connect a été ouvert en novembre 2013. Nous sommes encore jeunes et sommes intéressés à vous rencontrer et à proposer nos services aux différentes structures du département. En plus du territoire de Saint-Denis, nous sommes en capacité de proposer notre action sur d'autres territoires si ceux-ci s'avéraient intéressés.

Emmaüs Connect est intéressé à réfléchir à plusieurs sujets comme le stockage des données et à proposer tous types d'outils favorisant l'accès aux droits des personnes.

Selon les différentes études, il ressort que le numérique a simplifié l'accès à la procédure ou au contraire, à le complexifier. Toutefois, le numérique n'a pas simplifié les procédures en elles-mêmes. C'est aussi une question à se poser sur le numérique. L'Angleterre a essayé de lisser tous les sites Internet des administrations, en termes d'ergonomie et de fonctionnement.

Bernard PELLEGRINI

Cette dernière remarque est très importante. L'existence de l'outil Internet n'enlève pas aux administrations le devoir de faire mieux en matière d'accessibilité.

Patrice LAUTHREY, *chef de service adjoint au service social départemental*

Ce qui semble ressortir de ces interventions, que ce soit dans le champ juridique ou social est la nécessité de prendre du temps auprès des personnes et d'avoir un vrai contact direct de proximité, pour comprendre la particularité de chaque personne. Pour les personnes que l'on reçoit, on fait un peu du « taillé sur mesure ». J'ai connaissance de quelques expériences d'assistantes sociales qui ont passé deux ou trois heures chez les personnes, plusieurs fois de suite, pour avancer dans les démarches. S'il n'y a pas forcément une obligation de résultat, il y a une obligation de moyens. Cette obligation de moyens passe par toute une série de façons de faire qui s'adaptent vraiment au cas par cas. On doit à la fois traiter des masses importantes, mais aussi faire un peu de « dentelle » pour laisser le moins de personnes possible sur le chemin.

Françoise MICHEL, *projet de ville RSA de Sevran*

M. Heitz a évoqué une permanence téléphonique pour les travailleurs sociaux du département ; permanence mise en place par le CDAD. De quoi s'agit-il exactement ?

Christine RENAUD, *secrétaire générale du CDAD*

La permanence téléphonique est tenue par les avocats sur deux jours par semaine : le lundi et le jeudi. L'ordre des avocats ou certains services du conseil général pourront vous donner le numéro de téléphone. Cette permanence existe depuis très longtemps. Je me souviens qu'à mon arrivée au CDAD, il y a treize ans, elle existait déjà. La différence est que cette permanence est de moins en moins connue, car il y a de moins en moins de communication de ce numéro de téléphone.

Françoise MICHEL, *projet de ville RSA de Sevran*

Depuis 15 ans que je travaille dans ce département, je n'en ai jamais entendu parler.

Christine RENAUD, *secrétaire générale du CDAD*

C'est vraiment dommage. À la base, cette permanence téléphonique a été établie par convention entre le conseil général et l'ordre des avocats; le CDAD s'étant proposé de financer cette action.

Rémy HEITZ, *Président du Tribunal de grande instance de Bobigny et Président de la CDAD*

C'est une permanence très utile pour les travailleurs sociaux qui se posent des questions pointues d'ordre juridique. Si l'avocat n'a pas la réponse immédiatement, il peut rappeler et faire la recherche entre-temps. Nous allons rediffuser une plaquette sur cette permanence.

C'est aussi la difficulté de l'accès au droit, à savoir qu'il faut sans arrêt communiquer et relance autour de ces outils et de ces dispositifs.

Mathilde SACUTO, *Directrice de l'innovation sociale et territoriale CG93*

Une précision. Lorsque l'on appelle un avocat sur un problème, il faut avoir bien préparé et réfléchi à la question. Il faut poser la question de la manière la plus précise possible.

Rémy HEITZ, *Président du Tribunal de grande instance de Bobigny et Président de la CDAD*

C'est en quelque sorte une permanence de second niveau. Il faut en effet que la question soit précise pour justifier l'intervention d'un professionnel du droit.

Une intervenante

Je voulais connaître la règle et surtout les pratiques dans les différentes communes du lien entre la domiciliation et le suivi social. J'ai quand même l'impression qu'il est assez compliqué de faire les suivis sociaux de personnes sans domicile fixe ; a fortiori un suivi social qui perdure dans le temps. On sait que l'une des causes du non-recours aux droits est la rupture dans les parcours. Si le suivi social est fait uniquement à l'intérieur de ces structures d'hébergement, dès que les personnes sortent pour une raison ou une autre, tout est à recommencer. Donc, il faudrait que les personnes aient un fil rouge dans leur accompagnement et que cela ne soit pas fait uniquement à l'intérieur des structures d'hébergement (lorsqu'elles ont la chance d'être hébergées).

Nora OURRAD

Je dirais que la règle n'est pas une et unique, mais qu'elle varie selon les territoires et le maillage territorial ou encore les synergies que les partenaires vont avoir créé entre eux. Au CCAS de Saint-Denis, nous avons mis en place deux postes de travailleurs sociaux dédiés à cette mission. Ces travailleurs sociaux font l'accompagnement social des personnes domiciliées et qui n'ont pas de référent social, ainsi que des personnes qui ne sont pas domiciliées, qui n'ont pas d'attaches territoriales ou qui ont de multiples attaches territoriales. L'enjeu des travailleurs sociaux est d'essayer de trouver le meilleur ancrage pour la famille. Donc, il n'y a pas de réponse unique. La règle est que toute personne domiciliée sur la CCAS d'une ville doit être suivie. Ensuite, il y a la pratique.

Une intervenante

Il y a les domiciliations CCAS et les domiciliations dans les associations, avec des pratiques différentes. Si la ville de Saint-Denis a créé des postes et se trouve être plutôt volontariste, la tendance générale des villes est de considérer que la politique de lutte contre l'exclusion doit être portée par l'État et la question des sans-domiciles fixes financée par l'État. Donc, on ne va pas accueillir des structures sur notre territoire, car cela augmenterait la masse des personnes à prendre en charge, ce qui serait tout au détriment des personnes à la rue. Tant que ne sera pas résolue la question de savoir qui finance le suivi social en dehors des établissements, on ne permettra aux agents d'avoir un vrai accompagnement.

Nora OURRAD

Tout à fait, la direction départementale de la cohésion sociale s'est enfin saisie de la demande de l'UD de recréer un groupe de travail sur la thématique de la domiciliation. Une première réunion a eu lieu en février et nous allons en avoir d'autres les mois à venir, pour travailler sur le schéma départemental de la domiciliation sur la Seine-Saint-Denis. L'État reprend enfin son rôle de régulateur et de *mailleur* territorial. Ce sont des petites avancées. Il nous a fallu six ans pour arriver à ce résultat. Tout le temps que j'ai passé dans les autres CCAS, je ne l'ai pas passé dans la mien. On prend son bâton de pèlerin et on y va.

Marie SAINTE-MARIE, *assistante sociale en résidence sociale*

J'aimerais savoir s'il existe des moyens, au niveau départemental, de faire pression sur la CAF pour qu'elle respecte les droits des allocataires.

Bernard PELLEGRINI

Nous avons parlé du Défenseur des droits, ce qui serait peut-être une solution.

V. En quoi la question du non-recours interroge-t-elle la conception même de l'assistance ?

Nicolas DUVOUX, maître de conférences en sociologie, Université Paris-Descartes

De manière liminaire, je voudrais revenir sur des choses que j'ai entendues lors d'un colloque sur l'accès au droit qui s'est tenu au Défenseur des droits en décembre dernier.

Deux choses m'ont marqué. D'abord, il a été question de non-recours pendant l'essentiel de la journée. Le phénomène du non-recours a été mis en lumière il y a seulement quelques années. Il est très frappant de constater de quelle manière les questionnements sociaux autour de la politique sociale et de la solidarité se sont reconfigurés autour de cette question, au point qu'elle focalise les débats et l'intérêt. Pierre Mazet et l'équipe de l'Odenore ont fait des analyses qui rendent possible tout un ensemble de réflexion et de compréhension des phénomènes. La question est aujourd'hui devenue incontournable.

Une personne qui s'occupe des migrations au conseil de l'Europe a eu ce constat, sans doute brutal, de dire que l'accès aux droits des populations immigrés en situation irrégulière était un problème. Donc, le problème serait celui de l'accès aux droits et non pas celui du non-recours. Je crois que c'est une réalité qu'il faut prendre au sérieux. Il a mis le doigt sur le décalage entre des droits, des mesures, des prescriptions, une action institutionnelle et l'état de la société qui ne les cautionne pas, ne les soutient pas, ne les accompagne pas. C'est particulièrement net en matière de soutien juridique aux sans-papiers, mais la remarque va bien au-delà et je pense qu'il faut aller au bout de cette réflexion. Ce sera le deuxième temps l'intervention que je proposerai.

Le non-recours nous permet de regarder autrement des politiques que l'on avait le sentiment de bien connaître. Le non-recours nous permet d'accéder à des réactions sociales de la population et éventuellement à quelques éléments de compréhension de ce que vivent les publics.

Pour une partie de la population, donc, le non-recours n'est pas le problème. C'est le recours qui est le problème. C'est le fait de bénéficier de droits qui est un objet de questionnement.

Le premier temps de mon intervention consistera à revenir sur la dynamique sociale, politique et institutionnelle qui a conduit à la construction du non-recours comme fait social.

Je rappellerai d'abord que le non-recours est une notion qui, avant d'être étudiée par l'Odenore, a fait l'objet de réflexions dans des pays anglo-saxons : États-Unis, Royaume-Uni ; mais aussi les Pays-Bas, et ce, dès les années 1960 et 1970.

Cette notion est étudiée prioritairement dans les pays où l'assistance aux pauvres constitue le pilier fondamental de la société. C'est peut-être moins vrai pour le Pays-Bas que pour le Royaume-Uni ou les États-Unis. L'un des traits communs de ces pays est qu'ils ont un filet de sécurité minimal. Ils sont dans une organisation libérale qui compense les défaillances du

marché. Donc, le fait que nous intéressions désormais au non-recours de manière aussi intense est significatif d'une évolution de notre société vers ce type de problématique. On s'intéresse à des gens qui ont la nécessité de demander des droits, lesquels droits sont assis sur le manque de ressources. Cela n'est pas vrai de toute éternité, dans tous les pays et à toutes les époques. C'est le fait de certaines organisations.

On s'intéresse au non-recours dès lors que l'on a un système de droits sociaux ciblés sur la pauvreté et qui a toutes les caractéristiques qui vont avec. On s'y intéresse de manière prioritaire. L'intérêt pour le non-recours nous révèle la place d'assistance dans la société et le fait que la société française a consenti à voir se développer l'assistance à des niveaux extrêmement élevés. Les minima sociaux touchent près d'un Français sur 10. Dans un rapport publié l'an dernier par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il est dit qu'environ 1 % de la richesse nationale allait à ces 10 % de la population couverte par les minima sociaux. Ces ordres de grandeur nous invitent déjà à nous interroger sur les proportions de la population couverte par l'assistance et les proportions de la richesse nationale qui leur est transférée.

Comme on le voyait déjà il y a quelques années, lors des débats sur la création du RMI et sur le RSA, au sujet des prestations ciblées sur la pauvreté (et non pas de mesures universelles) se développe une opinion relativement critique se caractérisant par une suspicion vis-à-vis des publics bénéficiaires. Cela aura un effet très profond. Nous avons été un certain nombre d'observateurs du monde social à diagnostiquer une transformation profonde, au tournant des années 2000, des représentations que la société française se faisait de ces politiques d'assistance.

Le RSA, adopté 20 ans après le RMI, est venu marquer un nouvel âge et une nouvelle manière de penser ces politiques. Globalement, il n'y a plus de solidarité sans contrepartie, à savoir des devoirs des bénéficiaires. À mon sens, le non-recours s'est imposé dans le débat public à partir du moment où l'on a fait le constat de ce décalage entre ce que l'on pensait être la montée en puissance du RSA activités et la proportion des populations qui recouraient.

Le non-recours au RSA activités, de l'ordre de 68 %, traduit la conjonction très improbable de deux choses :

- la fragilité objective (en termes de rémunérations et de conditions d'emploi) des travailleurs qui peuvent recourir.

La volatilité des revenus des bénéficiaires montre que les situations sociales sont évolutives et des personnes qui ont parfois du mal à entrer dans des droits normalement conçus pour leurs tranches de revenus.

- La distance subjective dans laquelle ils souhaitent maintenir des institutions qui leur envoient une étiquette dont ils ne veulent pas.

Aujourd'hui, poser la question du non-recours impose de repenser l'ensemble de la palette des prestations : RSA activités, RSA socle, CMU, CMUC, accompagnement, etc.

À ce stade, il me faut souligner la faible légitimité des prestations sociales dont il est question. Ce n'est pas que les prestations sont mal acceptées ou qu'elles ont peu de soutien, mais qu'elles ont un faible montant et représentent un faible intérêt pour les populations et surtout, que les prestations ont une faible sécurité juridique. En effet, les prestations évoluent en permanence et n'offrent pas cette garantie de continuité aux personnes. Normalement, la fonction du droit dans une société est de donner aux individus

des ancrages stables, pérennes et protecteurs. Il serait très complexe de faire l'historique de l'ensemble des formes de contrats aidés depuis 30 ans en France.

Donc, il y a une faiblesse de la capacité de ces mesures à donner des garanties et cet étayage à la personne qui est normalement le fait du droit social. Le droit social évolue en permanence et accompagne la volatilité des situations telles qu'on peut les constater à partir de l'évolution des revenus et des situations d'emploi des gens sur le marché du travail. Ce sont des contrats très courts qui n'offrent aucune forme d'intégration sociale.

Par ailleurs, cette montée en puissance du non-recours dans le débat public éclaire la difficulté à structurer des politiques d'accompagnement à large échelle. Bien que les populations soient très larges et très vastes, l'accompagnement doit être individualisé. Sur ce point, il existe un vrai déficit en France par rapport à d'autres pays, y compris des pays libéraux qui mettent davantage l'accent sur l'accompagnement que sur les prestations.

La France n'a pas cette culture et nous en mesurons les effets de manière permanente. Nous sommes obligés de reconstruire des formes d'accompagnement *ad hoc* auprès de personnes qui se perdent d'une administration à l'autre. La faiblesse de l'investissement dans l'accompagnement est donc un réel sujet de réflexion.

Ensuite, il est demandé aux collectivités locales, avec les moyens qui sont les leurs, de compenser cet accompagnement individualisé. Par exemple, le ratio de chômeurs accompagnés par Pôle Emploi et son équivalent suédois peut aller de 1 à 3 ou 1 à 4 ; le conseiller du Pôle emploi suédois a trois fois moins de chômeurs à suivre que le conseiller du Pôle emploi français.

→ Cloisonnement et complexité

Il existe effectivement un cloisonnement et une complexité du maillage administratif, mais aussi entre le secteur sanitaire et le secteur social. On constate une grande difficulté à reconnecter les deux secteurs.

Ces éléments (installation de l'assistance, faible légitimité, faible investissement dans l'accompagnement) permettent de comprendre pourquoi le non-recours s'est imposé comme catégorie importante et incontournable dans le débat public.

Le fait conjoncturel qui a fait sortir cette notion de la relative confidentialité dans laquelle elle se trouvait est que le RSA activités a permis de donner une mesure du phénomène. Au fond, la population éligible avait été bien quantifiée. On a bien mesuré le nombre potentiel de bénéficiaires du RSA activités. On est passés d'une croyance dans le chiffre de 62 % (c'est-à-dire que l'on peut cumuler ses revenus d'activité à 62 % jusqu'à sortir du périmètre du RSA) à un constat quantifié du taux de non-recours au RSA activités. Cela a ancré un phénomène difficilement saisissable dans un chiffre qui a permis de relire d'autres prestations de manière différente, à commencer par le RSA socle pour lequel on s'est aperçu que le taux de non-recours était aussi très fort.

Donc, il n'y avait pas que les travailleurs pauvres, il n'y avait pas que la volonté de ne pas être identifié à un assisté quand on travaille, mais il y avait déjà un taux de non-recours extrêmement fort pour ceux qui pouvaient prétendre au RSA-socle (anciens RMI et API). Cette relecture a fait sortir le non-recours de son côté vague.

L'un des premiers chercheurs à s'être intéressé à la question, Antoine Math, avait souligné la difficulté de parler de cette question, car d'aucuns considéraient qu'elle n'était pas

quantifiable. À partir du moment où elle l'a été, le non-recours est devenu un fait qu'il a été possible d'identifier et sur lequel il est éventuellement possible de travailler.

Dans le contexte de la redécouverte des inégalités dans notre société, il y a cette inquiétude sur les instruments de redistribution (RSA activités et RSA-socle). Depuis la crise de 2008-2009, la France a opéré un rattrapage accéléré en matière d'inégalités par rapport à ses voisins.

En 2008, l'OCDE avait publié un rapport très marquant, *Growing unequal*, dans lequel la France faisait figure d'exception. De 1980 à 2008, la France avait réussi à contenir les inégalités à la pauvreté et faisait figure d'exception par rapport aux autres pays (comme la Suède ou l'Allemagne). En 2011, l'OCDE a publié un autre rapport montrant que la crise a produit un développement des inégalités et une forte augmentation de la pauvreté en France.

Ce signal de l'OCDE est à interpréter comme le signal d'une inquiétude générale sur les formes de redistribution dans les pays occidentaux, particulièrement en France depuis le début de la crise. C'est d'autant plus grave que les instruments que nous avons mis en place ne marchent pas. Dans ce contexte, la lutte contre le non-recours apparaît désormais comme un objectif assez consensuel. Il s'agit d'essayer de retravailler les instruments pour leur permettre de produire leur plus grand effet en termes de limitation de la pauvreté et de son intensité.

Je soulignerai un dernier élément. La préoccupation pour l'accès au droit et la lutte pour le non-recours se comprennent dans ce contexte plus large d'inquiétudes sur la capacité des instruments que l'on met en œuvre à pallier les phénomènes de pauvreté et d'inégalités dont on commence à sentir qu'ils accélèrent fortement.

Il ne faut pas être naïf sur cette question. Le non-recours permet aussi de réaliser une économie budgétaire sur les dépenses sociales dont il serait périlleux, pour tout gouvernement, de se priver. L'économie générée par le non-recours est estimée entre 6 Md€ et 7 Md€ sur les dépenses sociales annuelles. Y compris lorsque l'on réfléchit à des réformes du RSA ou des instruments comme la prime pour l'emploi dans le cadre de la commission Sirugue, on fait des objectifs de réforme qui intègrent un taux de non-recours de l'ordre de 40 %.

Même dans la réflexion menée par nos parlementaires et par les experts sur la manière de lutter contre les phénomènes de pauvreté ou de bas salaires, on intègre une hypothèse de non-recours très élevée. Cela ne veut pas dire que l'on cherche à faire des économies « sur le dos des pauvres », mais simplement que le niveau de calibrage des prestations fait que le non-recours est aujourd'hui intégré au fonctionnement même des prestations. Le rapport de la commission Sirugue est très éclairant sur ce point.

Au fond, le non-recours nous donne une clé de lecture très utile pour comprendre des choses que l'on peut observer y compris chez des personnes qui font valoir leurs droits à des prestations sociales ou à de l'accompagnement.

On distingue aujourd'hui trois formes de non-recours :

- par non-connaissance des prestations ;
- par non-réception (quand on demande la prestation et qu'on ne la reçoit pas, pour des raisons x ou y) ;
- par non-demande.

Le non-recours par non-demande correspond à cette idée qu'il y a, dans la construction même des prestations sociales, des éléments qui détournent une partie des publics qui pourraient y prétendre.

Pourquoi des personnes qui pourraient prétendre à une prestation et qui savent qu'elle existe n'y recourent-elles pas, ne font pas la démarche ou cessent de le faire ? Répondre à cette question suppose évidemment de rentrer dans le détail de chaque situation, des trajectoires et des biographies des individus.

Globalement, le non-recours par non-demande reflète d'abord ce que j'ai appelé « l'injonction à l'autonomie ». Par ce terme, je voulais illustrer la disproportion existante entre ce qui est reçu et ce qui est attendu.

Dans un contexte de faible soutien social aux prestations, la société n'est pas prête à mettre en œuvre les conditions de possibilité. Cela s'illustre sur la loi DALO, par la CMU, ou le RSA par certains aspects. De nombreuses prestations sont déconnectées de leurs conditions sociales de possibilités. C'est un élément qui, in fine, se reporte sur les publics. C'est eux qui doivent faire le raccord entre ce que la société pense d'une prestation, l'image qu'elle lui accole, leurs situations individuelles et ce qu'on leur demande de faire : rentrer dans un parcours d'insertion, retrouver de l'emploi et faire un ensemble de démarches extrêmement compliquées dès lors que les interlocuteurs administratifs sont différents.

L'injonction à l'autonomie correspond à ce décalage entre les exigences, liées à certains droits et dans un certain contexte, et ce que les personnes estiment qu'il est tolérable d'endurer en termes de traitement administratif, de procédures et de démarches. Le non-recours par non-demande nous éclaire sur le coût subjectif de ces demandes et l'accès à ces prestations.

Recourir à une prestation, en tant qu'assisté, implique de prendre sur soi cette identité sociale extrêmement négative qui s'est développée, s'est stabilisée et qui est complètement naturalisée dans la société.

Aussi, tout un ensemble de démarches et de relations est à instaurer avec les intervenants sociaux. Quelle que soit la bienveillance de ceux-ci, ces interactions sont coûteuses ; peut-être même que, plus les intervenants sociaux sont bienveillants, plus les interactions sont coûteuses pour les bénéficiaires. Je crois que ce dernier dilemme est l'un des plus cruciaux auxquels vous êtes confrontés. Autrement dit, la bienveillance et les égards avec lesquels on peut entourer une personne peuvent être ressentis comme une forme de violence pour les bénéficiaires. Les personnes n'existent pas dans une situation où elles peuvent imposer le respect, car c'est un autre type de relations qui est construit. C'est une relation ressentie de manière violente et vécue de manière extrêmement différenciée par les publics.

Une des dimensions négligées du non-recours tient au fait que ces relations sont tout aussi difficiles, mais de manière différente, pour des publications des personnalités sociales, des parcours et des trajectoires différentes. Au fond, l'une des erreurs que l'on fait est d'identifier le non-recours aux publics les plus marginalisés et les plus fragilisés. La question de l'accompagnement révèle que le non-recours touche particulièrement les gens les plus proches de ceux qui les accompagnent. Le non-recours est d'abord celui des personnes qui sont les plus qualifiées et les plus dotées. Les solidarités publiques viennent d'abord en aide aux populations les plus fragiles, celles pour lesquelles il n'y a pas d'*exit option*, pour reprendre le mot du sociologue Albert Hirschmann. Il n'y a pas d'autres solutions. Ce constat nous amène à réfléchir au rôle et à la fonction de ce type d'institution.

En conclusion, j'insiste sur le fait que le non-recours s'inscrit dans un contexte beaucoup plus large se caractérisant par des administrations cloisonnées et ciblées sur le besoin des personnes.

Débat

Pierre MAZET

Je voulais ici souligner la dimension possiblement positive de la non-demande. C'est la question du mépris corrélatif aux aides sociales et aux prestations. Certaines personnes peuvent préférer de ne pas demander pour ne pas subir la honte ou la stigmatisation et se voir attachés une image sociale négative (cf. les travaux de Simmel). On a tendance à entendre les analyses ou les propos sur le non recours de manière négative, alors qu'il peut être préférable, pour un certain nombre de personnes, de ne pas être dans une position de demandeur (largement décrite par Paugam par exemple). Les gens ont souvent à vivre avec cette honte qui s'incruste. Parfois, les individus préfèrent rester en retrait de l'offre et garder une estime positive d'eux-mêmes..

Sur le fait que les personnes socialement les plus proches de ceux qui distribuent l'aide n'y recourent pas pour conserver une distance, je tenais à souligner qu'il existe des formations dont les individus savent que, s'ils s'y inscrivent, ils seront orientés vers des voies de garage. Donc, ceux qui veulent s'assurer une réinsertion possible ne s'inscrivent surtout pas dans ces formations. En l'espèce, choisir le non-recours à ces formations est un signe de bonne insertion par ailleurs. Je crois que cela vaut pour un certain nombre de dispositifs. Le choix de non recourir à ces dispositifs revient à garder du capital social d'intégration par ailleurs.

Nicolas DUVOUX

Je souscris complètement.

Parmi les gens qui travaillent sur le public de l'action sociale, depuis quelques années, il y a le souci non plus d'étudier des états, mais d'étudier des trajectoires et donc de saisir la dimension dynamique des trajectoires individuelles et collectives. Le non-recours est intéressant en ce qu'il permet d'étudier des corrélations complexes. Généralement, le non-recours concerne des personnes fragiles et contribue à les fragiliser davantage. Il y a donc une interaction négative, car il y a renforcement des distances avec les institutions et la société. Le fait de saisir les choses de manière dynamique montrerait, à mon avis, que ce n'est pas toujours le cas. Si on saisit la personne dans son trajet, on est obligés de décaler le regard par rapport à cette appréhension spontanément négative.

Ensuite, le non-recours ne doit pas être vu comme un manque, mais plutôt comme un acte. S'il fallait faire quelques hypothèses sur la signification de cet acte, sans parler à la place des personnes, on pourrait se demander si le choix de compter sur ses propres forces pour s'en sortir reviendrait à disqualifier des institutions qui se légitiment en prétendant requalifier ces individus. C'est une idée qu'il faut prendre extrêmement au sérieux. Au fond, les gens vivent peut-être selon une mentalité que l'on pourrait définir comme néolibérale : chacun se défend et chacun vit sa vie, etc.

Mathilde SACUTO

Peut-on imaginer une éventuelle corrélation entre le non-recours et l'abstention aux élections ?

Nicolas DUVOUX

Ce serait une hypothèse à introduire dans le cahier des charges de la prochaine vague de travaux de l'Odenore. À mon sens, il y a certainement un lien. Les deux comportements envoient un message convergent aux institutions, que je résumerais comme suit : « vous ne pouvez rien pour nous ». C'est aussi un message trompeur pour les personnes qui l'envoient, car elles ont besoin de ces prestations, de cet étayage et de cette participation politique. Cela illustre le fait qu'une partie de la population se représente sous les formes de l'individu néolibéral, schumpeterien, qui ne doit sa survie qu'à ses propres forces, alors que nous vivons dans des sociétés de plus en plus structurées autour de l'intervention publique. Donc, il est aussi un décalage entre la façon de se percevoir et les faits sociaux.

Sakina CHOUALI, *responsable de circonscription Villetaneuse/Île-Saint-Denis*

Je voulais revenir sur le cas des sans-papiers, qui est une frange de la population qui n'existe pas et qui se décrit elle-même comme n'ayant pas du tout accès au droit. Vous dites qu'il faut une lutte contre le non-recours et je pense que c'est ce que nous faisons dans les services sociaux. Les petits maillons que l'on tricote quotidiennement sont quand même une lutte contre le non-recours (ex : pour trouver une AME).

Aussi, de quelle manière étendre la problématique du non-recours, au-delà de la réflexion des sociologues, aux responsables politiques ?

Nicolas DUVOUX

Je pense que la préoccupation pour cette question augmente doucement. La question du non-recours est inscrite dans le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté. Donc, la perception du problème existe. C'est une autre question de savoir si le traitement est à la hauteur.

Par ailleurs, si l'on prenait les fichiers d'allocataires du RSA activités pour verser la prestation à tout le monde, il faudra mettre en face le milliard et demi d'euros qui n'est actuellement pas versé et qui restent dans les caisses de Bercy. Il faudrait en parler à Michel Sapin.

Sur les sans-papiers, il existe tout un travail et un maillage associatif autour de l'AME. Quelques éléments permettent tout de même de soutenir cette population. Au niveau général, ce que l'on entend sur les sans-papiers, on finit par l'entendre ensuite sur les étrangers en situation régulière, puis sur les allocataires du RSA, puis sur les demandeurs d'emploi, ou encore sur les salariés touchant des indemnités journalières pour maladie.

Lise PASTOR – *Ville de Pantin*

Je voulais intervenir sur deux points.

Dans une collectivité où j'ai travaillé, les assistantes sociales faisaient le constat que, de plus en plus, les familles en situation précaire ne venaient plus demander leurs droits ni avoir recours aux assistantes sociales. Pour certaines, ces familles étaient reprises en main par d'autres groupes non officiels qui existent dans ces quartiers et qui travaillent sur l'accompagnement de ces familles. Une alerte a été faite sur cette question. Donc, elles sortent des structures officielles, mais ne sortent pas forcément de toutes les structures.

Aussi, il y a quelques années, un leader politique français avait alerté l'opinion sur l'état du contrat social de l'État français, contrat social qu'il décrivait comme étant en rupture. Les choix politiques menés depuis une dizaine d'années vont clairement dans le sens de la stigmatisation ou de l'écartement d'un certain nombre de populations. La figure de self-made-man prédomine, comme l'idée que l'accompagnement social n'est plus une solution.

Nicolas DUVOUX

En réponse à la première question, il est évident que, dans certains quartiers, il existe une lutte d'influence entre les institutions et d'autres formes d'institutions qui font référence pour les populations. Le non-recours est l'une des manières d'appréhender le problème, mais ce n'est pas la seule. Il y a effectivement des organisations qui donnent des repères, que ce soit sur une base nationale ou religieuse. Il y a beaucoup de formes d'organisations endogènes des populations. Il ne fait aucun doute qu'elles peuvent entrer en interaction, positive ou négative, avec les institutions. Je ne sais pas de quel collectif vous parlez. Il peut y avoir des capacités endogènes de la population autour d'institutions qui ne sont pas forcément celles du pouvoir central. Il y a eu des universités populaires et tout un maillage associatif et syndical en Seine-Saint-Denis. Les populations changent et on retrouve d'autres formes et d'autres référents, mais les fonctions sociales d'intégration sont les mêmes. Pourquoi parler de « communautarisme » pour disqualifier ces initiatives, sans comprendre leurs fonctions pour les gens ? Pourquoi disqualifier des formes d'organisation qui donnent des repères aux gens qui leur permettent éventuellement de continuer à vivre d'une manière qu'elle considère comme digne ? Sans doute le message et les discours politiques ont-ils encouragé l'idée selon laquelle les personnes peuvent s'en sortir par leurs propres moyens, mais je pense que c'est plus profond que des choix et des messages politiques. C'est vraiment une organisation sociale beaucoup plus large que le discours politique reflète, plus qu'il ne le cause.

Sébastien RICHARD, chef de service adjoint de la DPAPH (CG93)

Je voulais savoir si vos recherches font le distinguo entre le non-recours et le refus d'aides. Le refus d'aide peut être une réaction à cette injonction d'autonomie dont vous parlez. Le refus d'aide s'observe particulièrement dans le secteur des personnes âgées où l'action pour son autonomie est parfois faite par l'entourage ou par les professionnels.

Nicolas DUVOUX

À mon sens, c'est la modalité de la non-demande qui fait ressortir ce refus d'aide de manière forte. De ce que j'ai pu voir en observant les populations qui ont recours, une partie importante d'entre-elles refusent l'image qui va avec l'aide et la prestation. Donc, même les publics qui ont recours vivent avec quelque chose qu'elles refusent, sans pouvoir aller au bout de ce refus.

Une intervenante

Dans ce que vous dites, on dirait presque que, quel que soit le mode d'accompagnement (collectif ou individuel), le résultat serait le même. Or j'ai tendance à penser que les institutions doivent aussi s'adapter et réfléchir à ce qui peut être le moins difficile à accepter pour les personnes pour qu'elles aillent plus facilement vers le recours à leurs droits. Au plan local, l'intérêt est de réfléchir aux modes d'organisation des différents accompagnements, à l'empilement des systèmes, aux mille-feuilles dont vous parliez, au cloisonnement administratif, ou à la manière pour une assistante sociale de recevoir dans un service.

Nicolas DUVOUX

Je ne tenais pas du tout un propos fataliste. Tout ce qui contribue à ne pas segmenter les personnes en problématiques spécifiques, mais à les considérer dans leurs trajectoires, dans leurs globalités et en interaction avec vos collègues, renforce le recours et permet d'étayer plus largement les individus et les groupes dans lesquels ils vivent. Sans être fataliste, je voulais juste poser la question du contexte dans lequel on agit et les marges sur lesquelles on peut jouer.

Une intervenante

On parle beaucoup du développement social, à savoir de la façon de travailler avec les gens à partir de ce qu'ils veulent et sur les modalités qui leur conviennent, en fonction de leur origine et leur façon de vivre. Aujourd'hui, l'accompagnement social revient souvent à donner rendez-vous dans son bureau, dans son grand service en centre-ville. Il n'y a pas beaucoup d'adaptation de l'accompagnement. Il y a peut-être une réflexion à mener sur l'évolution de la demande et la manière de s'y adapter.

Nicolas DUVOUX

Je souscris complètement à votre constat. En France, l'accompagnement social est clinique, individuel et personnalisé. Aux États-Unis, l'accompagnement est beaucoup plus collectif et se repose beaucoup plus sur le groupe, ce qui est assez rafraîchissant. Je n'en suis pas revenu pour autant américanophile ou néolibéral. On joue sur le collectif avec le soubassement idéologique que les prestations sociales, l'assistance et plus généralement l'État, c'est mal. Ce qui est difficile en France, en essayant de reformer, c'est de ne pas de « jeter le bébé de l'État social avec l'eau du bain ». Bien souvent, on construit le collectif contre l'État, avec l'idée que l'État maintient les gens dans un assistanat épouvantable dont il faudrait absolument se sortir. Donc, il faut aller vers du collectif tout en le faisant d'une manière qui permette de conserver les étayages qui ont été construits et qui continuent à produire des effets majeurs en termes de lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Bernard PELLEGRINI

En vous écoutant, j'ai parfois eu peur que Robert Castel ne se retourne dans sa tombe. Vous l'avez néanmoins évité de justesse.

Une intervenante

Je voulais rebondir sur l'état actuel d'organisation des services sociaux et sur ce qui permet l'accompagnement social le plus adapté pour les personnes les plus en difficulté : au vu des flux de populations reçus, au vu de l'empilement de dispositifs de plus en plus complexes, mais aussi d'un manque d'innovation dans nos pratiques sociales.

L'action collective, certes, mais elle est toujours en « prévention » de phénomène très lourd à gérer dans le quotidien. Si la formation professionnelle a évolué, il reste encore des dimensions à améliorer. En même temps, tout ne peut pas être cristallisé sur la prise en charge des services sociaux. Le maillage avec tout le tissu associatif est nécessaire. Au vu des difficultés actuelles du tissu associatif à survivre, cet accompagnement qui nécessite de plus en plus d'accompagnement physique des familles plus en difficulté est de moins en moins possible. Nous reconnaissons la pertinence de dispositifs existants tels que les femmes-relais, les femmes médiatrices, etc., mais elles ne peuvent pas répondre à toutes ces problématiques.

Nicolas DUVOUX

Je souscris.

V. Conclusions et perspectives

Mathilde SACUTO, *Directrice de l'innovation sociale et territoriale CG93*

Cette journée aura été riche et féconde. Nos échanges de cet après-midi ont mis en lumière que le non-recours interrogeait les fondements mêmes de la société, ce qui fait le lien social et le socle de valeur que nous partageons tous.

Ce problème nous ramène directement à toutes les questions de fracture de cette société et à ces tendances lourdes, qui ont été soulignées de manière explicite ou implicite : tendance à la fragmentation, tendance à l'isolement, tendance à l'individualisation. Ces tendances profondes remettent en cause la notion même de solidarité et ce que l'on a coutume d'appeler le pacte social.

Une autre notion qui m'interroge beaucoup est celle de l'individualisation. Comment les politiques sociales et les politiques publiques ont-elles accompagné ce mouvement vers l'individualisation ? Nous avons déjà fait la mise en parallèle entre l'individualisation des rapports de travail et l'individualisation des prestations sociales et de l'accompagnement. La pression de la charge de travail au quotidien est l'une des explications fondamentales, mais elle n'est pas la seule. N'avons-nous pas des difficultés à penser le collectif aujourd'hui ?

On voit bien que le collectif se recompose sous d'autres formes, avec d'autres types de valeurs que celles que nous avons connues de notre jeunesse. Nous sommes ici au cœur d'évolutions sociales qui ne peuvent pas ne pas nous interroger dans notre pratique et au-delà.

Une autre notion qui me fait réfléchir est cette nécessité de « s'en sortir seul ». Certaines personnes ont grandi dans une idée forte de dignité. Elles ne veulent pas d'assistance et veulent s'en sortir par elles-mêmes. Sur ce point, j'ai quelques réticences par rapport à ce que dit Nicolas Duvoux quand il ramène cela à la pensée libérale. Si cela joue fortement, je puis vous dire que j'ai connu cette génération de personnes pour qui demander quelque chose, d'une façon générale (et d'une aide a fortiori), n'était pas pensable. Il y a cette idée de s'en sortir seul, ce qui n'excluait pas les rapports de solidarité au demeurant. Je crois qu'il y a pas mal de gens pour qui cela reste quelque chose de fort. C'est leur manière de se penser dans le monde et la seule façon qu'il leur reste de s'y penser d'une façon autonome. Il ne faut pas oublier qu'à l'origine, le social est quand même le charitable. C'est tout un mouvement de pensée, de travailleurs sociaux, qui a construit une autre conception du social et en définitive à une période relativement récente.

Je reviens ici à cette idée émise par Nicolas Duvoux et qui m'interpelle fortement, à savoir que des bienveillances peuvent être d'une grande violence. C'est seulement qu'on ne peut faire autrement. Nous sommes là pour déployer une action sociale et le faire avec la plus grande bienveillance possible, car nous sommes des êtres humains et nous essayons de promouvoir des rapports humains harmonieux. En même temps, cela peut être ressenti avec une grande violence. Ce constat ouvre tout de même la porte à un abîme de réflexion. Il est difficile de ne pas se dire qu'il n'y a pas de lien avec le progrès de la « pensée libérale ».

Que faire à notre niveau ?

Essayer de simplifier, sachant qu'il est très compliqué de réfléchir à la simplification. Il faut donc réfléchir, mettre en jeu nos propres représentations et nos propres constructions. Réfléchir sur le sens de l'accompagnement, sur les pratiques professionnelles de ce département et ailleurs.

Il y a aussi cette idée qu'on n'est pas responsable de la vie des gens. Aux Pays-Bas, on diffuse l'information, on vérifie que la personne a bien compris l'information et on la laisse choisir. Il est fondamental d'accepter qu'on ne soit pas responsable de la vie des gens et que ceux-ci aient la liberté de ne pas solliciter des aides. J'émetts d'ailleurs l'hypothèse que pour un certain nombre de personnes, compte tenu de l'ensemble des injonctions très souvent contradictoires auxquelles elles sont soumises et la lourdeur des obligations auxquelles elles se soumettent, demander telle ou telle prestation est la dernière liberté qu'il leur reste.

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas mettre en œuvre toute notre obligation de moyens pour que les gens puissent solliciter les prestations et les utiliser en toute connaissance de cause. Accepter que certains ne les utilisent pas revient peut-être à respecter leur liberté et libérer les travailleurs sociaux d'un poids moral, ou d'une pression, qui peut devenir insupportable.

Il convient d'informer, d'accepter un certain degré de non-recours, parce que la liberté se joue aussi dans ce genre de choses.

Je crois que nous n'avons pas fini de réfléchir, d'échanger et d'essayer de nous améliorer tout en laissant l'utilisateur libre de prendre ou de ne pas prendre l'offre qu'on lui propose. Et j'emploie ce terme d'offre dans un sens résolument non libéral, croyez-le bien.

Bibliographie

Documents disponibles au service de documentation / CG93

Penser l'assistance

Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale, 2013, 102 p
www.cnle.gouv.fr

L'envers de la fraude fiscale : le scandale du non-recours aux droits sociaux

ODENORE

Ed. La Découverte, 2012, 210 p

Trop de gestion tue le social

CHAUVIÈRE Michel

Ed. La Découverte, 2007, 225 p

Le non-recours aux droits

Revue de droit sanitaire et social, n°4, juillet 2012, p 601-667

Le dossier documentaire « Le non-recours et l'accès aux droits »

Dossier remis aux participants et réalisé par le service de documentation / CG93, avril 2014

En librairie

En finir avec les idées fausses sur les pauvres et la pauvreté

SARROT Jean-Christophe, TARDIEU Bruno, ZIMMER Marie-France
Editions de l'Atelier & Editions Quart Monde, 2013, 192 p

Sur internet

Odenore

Odenore.msh-alpes.fr

Le non-recours aux droits / Philippe WARIN

Sociologie.revues.org, 2012

Raconter la vie

raconterlavie.fr

Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux / Philippe WARIN

La vie des idées, juin 2010

lavedesidees.fr

Le RSA et le non-recours / Nicolas DUVOUX

La vie des idées, juin 2010

lavedesidees.fr

Conseil départemental de l'accès au droit [CDAD]

www.cdad-93.com

Le défenseur des droits

www.defenseurdesdroits.fr