

rapport

**Favoriser l'accès aux droits,
faciliter leur exercice en Ile-de-France**

13 décembre 2017

Rapport présenté au nom de la commission spécialisée
Égalité des droits
par **Yannick SALA**

Sommaire

Introduction.....	3
1. Etat des lieux et caractérisation des obstacles à l'accès de tous les franciliens aux différents droits qui leur sont reconnus.....	6
1.1 Des droits reconnus, de la multiplicité des actions et intervenants en Ile-de-France.....	6
1.2 Des obstacles à l'accès de tous les franciliens aux différents droits qui leurs sont reconnus .	6
1.3 Du phénomène peu perceptible mais de grande ampleur du non-recours aux droits.....	7
2. Préconisations	9
2.1 Une Région coordonnatrice et porteuse d'une équité territoriale.....	9
2.2 Une Région favorisant la concertation et les interactions des différents acteurs tout en accompagnant leurs interventions	9
2.3 Un suivi indispensable des pratiques.....	10
2.4 Une meilleure communication pour une plus grande efficacité	10
2.5 Des études d'impact et évaluations pour des actions et politiques mieux adaptées	10
Conclusion	11

Introduction

L'accès aux droits est l'une des conditions fondamentales de la citoyenneté et de son exercice : c'est la capacité pour le citoyen de connaître ses droits et d'agir par le droit.

La problématique de l'accès aux droits naît de la confrontation du principe républicain d'égalité devant la loi avec la réalité des inégalités qui peuvent être constatées.

Si les droits sont proclamés et pleinement reconnus, il n'en reste pas moins de très grandes disparités dans leur appréhension, leur compréhension et leur exercice.

Pour pouvoir y accéder, être en mesure de les faire valoir, de les défendre, de les voir appliqués et d'en assumer également les conséquences, encore faut-il les connaître et être mis en capacité de les exercer.

Face à ce paradoxe manifeste dans une société où l'information et la communication sont prégnantes, le Ceser s'est autosaisi de la question de l'accès aux droits et de leur exercice en Ile de France, particulièrement par des populations pouvant être fragilisées.

La reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels

L'article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme prévoit :

« Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays ».

Par ailleurs, le Bloc de constitutionnalité et particulièrement le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 reconnaît successivement le droit d'obtenir un emploi (al. 5), le droit à des conditions nécessaires au développement individuel et familial (al. 10), le droit à la santé (al. 11), le droit à la sécurité matérielle (al. 11), le droit à des moyens convenables de subsistance (al. 11), le droit à la solidarité en cas de calamité nationale (al. 12), le droit à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture (al. 13).

En outre, le droit au logement a été reconnu comme objectif à valeur constitutionnelle par le Conseil Constitutionnel (Décision n°94-359 D.C. du 19 janvier 1995, *Loi relative à la diversité de l'habitat*, Rec. p. 176).

Ces « droits-créances », qui se distinguent des « droits-libertés », *« confèrent à leur titulaire, non pas un pouvoir de libre option et de libre action, mais une créance contre la société, tenue de lui fournir, pour y satisfaire, des prestations positives impliquant la création de services publics »* (J. RIVERO, H. MOUTOUH, *Les libertés publiques*, tome 1, Ed. PUF, Coll. Thémis).

Schématiquement, les « droits-libertés » supposent une abstention de l'Etat, qui ne doit pas entraver l'exercice des libertés (individuelles ou collectives) alors que les « droits-créances », droits de statut positif impliquent au contraire une action de l'Etat sous la forme d'une prestation.

Pour autant, s'agissant de la France, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a pu pointer de nombreux sujets de préoccupation et carences en la matière.

C'est également ce qui ressort du rapport n°2013 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 10 juin 2014, établi au nom de la Commission des Affaires Etrangères sur le projet de loi *autorisant la ratification du protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, dans lequel Monsieur le Député Alain BOCQUET consent que :

« notre droit national assure la protection des droits économiques, sociaux et culturels, mais n'est pas infaillible » (page 13) ; et surtout relève :

« l'immense vulnérabilité des droits économiques, sociaux et culturels » (page 25) ;

tout en soulignant que :

« les droits économiques, sociaux et culturels sont passés dans le langage courant, mais ils n'ont jamais été moins évidents qu'aujourd'hui » (page 25).

Il en résulte une accessibilité effective aux droits pourtant reconnus, qui peut faire difficulté et révèle, *in fine*, des obstacles à leur exercice par les ayants droit.

L'Ile-de-France, une Région aux forts contrastes accroissant les inégalités

L'Ile-de-France est une région particulièrement bien dotée qui offre nombre de mécanismes permettant aux Franciliens de faire valoir leurs droits et normalement de les exercer pleinement.

La systématisation du recours aux outils informatiques et numériques par la Région, semble *a priori* rendre la diffusion et l'accès aux droits optimum.

Or, si ce contexte francilien devrait être une opportunité favorable à l'accès et l'exercice de leurs droits par l'ensemble des Franciliens, le constat est autre.

En effet, en Ile-de-France, les contrastes sont particulièrement forts. Ils mettent en évidence de profondes inégalités, souvent masquées par une réussite économique, culturelle et sociale au niveau global.

Certes, l'Ile-de-France est la première région économique française et l'une des premières au niveau européen.

Cependant, composée de 8 départements, 1 297 communes et arrondissements, accueillant une population de 12 millions d'habitants (19 % de la population française métropolitaine), elle recèle également des inégalités marquées : sociales, culturelles et territoriales.

La disparité est encore plus marquante à Paris, territoire très inégalitaire, où les plus aisés côtoient souvent les plus modestes. L'intensité de la pauvreté y est la plus élevée (27,4 %), au niveau régional comme en France métropolitaine.

Ainsi, les obstacles à l'accès de tous aux différents droits qui leur sont reconnus sont nombreux et certaines populations sont plus particulièrement affectées.

Les jeunes adultes et les seniors, populations fragilisées

S'il n'a pas la prétention de l'exhaustivité, ce rapport entend sensibiliser à la situation de certaines populations franciliennes fragilisées dont l'accès et l'exercice des droits reconnus sont mis à mal.

Les mutations rapides de la société interrogent plus particulièrement la place des jeunes comme des seniors dans notre système.

Dans l'après-guerre, la jeunesse, entendue comme la période entre la fin de la scolarité obligatoire et l'entrée dans la vie active, était courte. Le parcours des jeunes est aujourd'hui de moins en moins linéaire. La durée des études s'est allongée, l'entrée sur le marché du travail est plus tardive et souvent plus difficile, particulièrement pour les jeunes sans qualification.

Ce nouveau temps de la vie se caractérise par une grande variété de situations. Cette période est insuffisamment prise en compte, tant sa durée et ses contours varient selon les individus.

Cela a pour conséquence de rendre plus difficile l'accès des jeunes à l'autonomie.

S'agissant des seniors, dont l'usage du mot s'est imposé dans la langue du travail et de la politique, permettant d'éviter l'usage direct des mots « âgé » ou « vieux », il est désigné ici par convention les personnes qui ont quitté la vie professionnelle, lesquelles comportent à l'instar des jeunes adultes, une grande hétérogénéité de situations.

A raison de cette hétérogénéité, du risque d'isolement et de précarisation, les jeunes adultes et les seniors nécessitent une vigilance plus accrue, des soins particuliers, un accompagnement plus significatif dans leurs différentes démarches afin de permettre, de façon effective, l'accès aux droits qui leur sont reconnus et leur exercice dans des conditions normales.

Ce rapport souhaite être porteur de la volonté d'initier réflexions et actions permettant de réduire les fractures et inégalités constatées.

1. Etat des lieux et caractérisation des obstacles à l'accès de tous les franciliens aux différents droits qui leur sont reconnus

1.1 Des droits reconnus, de la multiplicité des actions et intervenants en Ile-de-France

Comme il l'a été envisagé *supra*, les droits économiques, sociaux et culturels sont considérés comme une partie intégrante du droit international des droits de l'homme.

En outre, de nombreux instruments régionaux portant sur les droits de l'homme traitent des droits économiques, sociaux et culturels, notamment à cet égard, la Charte sociale européenne et son protocole additionnel.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont aussi largement reconnus dans les législations nationales, dont naturellement celle de la France.

Les droits économiques, sociaux et culturels sont les droits qui visent à assurer un niveau de vie digne et adéquat aux individus. Ils recouvrent différents droits, tels que notamment :

- le droit à un standard de vie adéquat (comprenant une alimentation, un logement, des services sociaux et médicaux adéquats),
- le droit à la famille,
- le droit à la santé,
- le droit à l'éducation,
- le droit au travail, à son libre choix et à de bonnes conditions de travail,
- le droit à l'identité culturelle et de prendre part à la vie culturelle.

Il serait illusoire, aux termes du présent rapport, d'essayer de décliner les différentes manières dont il est permis l'exercice de ces différents droits, tant la multiplicité des dispositifs est grande, souvent complexe.

Il ressort d'ailleurs des auditions menées lors de l'élaboration du rapport que le champ de l'étude serait alors par trop étendu.

Il est donc sciemment fait le choix de ne pas y procéder et de s'attacher aux politiques et actions menées relatives à l'accès aux droits et à leur exercice par les Franciliens.

Faire le constat des politiques et actions menées sur le territoire régional est assez malaisé. Il résulte de cette tentative des constats immédiats : une profusion d'acteurs, pléthore de mécanismes promouvant et permettant de faire valoir ses droits, des concurrences de compétence selon les collectivités territoriales considérées, une cohérence et une coordination d'ensemble semblant pour le moins aléatoires.

S'il ne fait aucun doute de l'investissement plein et entier des différents acteurs, notamment associatifs, aux bénéfices des franciliens et plus spécifiquement auprès des populations les plus fragiles, une partie trop importante est exclue de tout bénéfice des droits qui lui sont pourtant reconnus.

1.2 Des obstacles à l'accès de tous les franciliens aux différents droits qui leurs sont reconnus

Les obstacles à l'accès de tous les franciliens aux différents droits sont variés.

Tout d'abord, ils peuvent être caractérisés par l'absence ou la difficulté de connaissance de leurs droits.

Dans de nombreuses situations, ces droits ne sont pas connus ou les personnes bénéficiaires ont de grandes difficultés à en prendre connaissance à raison du langage d'information retenu ou du support d'information choisi.

Si viennent facilement à l'esprit les situations d'illettrisme, d'analphabétisme ou encore des personnes dont le français n'est pas la langue, il ne saurait être ignoré les difficultés inhérentes à la systématisation du numérique et de la dématérialisation.

Le mouvement de digitalisation recèle de nombreuses potentialités d'amélioration des conditions de vie. Cependant de récentes études du CRÉDOC (données du Baromètre du numérique et de l'enquête Conditions de vie et aspirations, juin 2016) démontrent que les personnes âgées, personnes handicapées ou souffrant de certaines maladies chroniques, allocataires de minima sociaux, habitants de zone rurale restent en marge alors même que les services publics qui s'adressent à eux communiquent de plus en plus via Internet.

Dans le même sens, l'enquête sur l'accès aux droits menée par le Défenseur des droits (volume 2, Relations des usagers et usagers avec les services publics : le risque du non-recours, mars 2017) révèle que l'administration numérique peut favoriser la marginalisation de nouveaux publics, notamment, ceux qui sont peu à l'aise avec l'écrit et ceux qui sont éloignés de l'outil Internet tels que les personnes âgées, sans oublier les jeunes qui en maîtrisent surtout les usages ludiques.

Par ailleurs, les droits reconnus peuvent ne pas être pleinement appréhendés par leurs bénéficiaires, à raison notamment de l'empilement et d'une articulation complexe de dispositifs nationaux et locaux variant selon les territoires ou encore d'une synchronisation imparfaite de certaines politiques menées.

Enfin, si les bénéficiaires visés peuvent avoir connaissance des droits qui leur sont reconnus, il arrive qu'ils soient mis dans l'impossibilité réelle de pouvoir y accéder et les exercer. Ainsi, les systèmes et parcours administratifs particulièrement complexes, les dossiers à compléter volumineux, imposant de conséquentes annexes à compiler, excluront de fait l'exercice de droits par certaines populations en situation de fragilité sans un accompagnement adapté.

Au-delà, se surajoutent aux obstacles répertoriés, des situations ayant un impact sur l'accessibilité et l'exercice de leurs droits par certains Franciliens, au titre desquelles figurent l'isolement, la pauvreté, la précarité, l'exclusion ou encore celles emportant discrimination.

1.3 Du phénomène peu perceptible mais de grande ampleur du non-recours aux droits

Le terme de non-recours correspond à la traduction du terme anglais « *non-take up of social benefits* ».

Sa définition initiale renvoie à « *toute personne éligible à une prestation sociale [financière], qui – en tout état de cause – ne la perçoit pas* ».

Le non-recours, défini en 1996 par Antoine Math et Wim van Oorschot (Recherches & Prévisions, n° 43) comme le cas d'« *une personne [qui] ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle a droit* », est un aspect de l'accès aux droits ; il attire l'attention sur l'attitude des individus, les conditions d'attribution de la prestation et celles dans lesquelles elle est délivrée.

Depuis lors, l'objet du non-recours a été élargi à l'offre de droits et de services.

Le non-recours renvoie, par conséquent, à « *toute personne qui ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services à laquelle elle pourrait prétendre* ». Ne se cantonnant plus au seul champ des politiques sociales, il a notamment été étendu à ceux de la justice, de la santé, des transports, des loisirs.

Il existe plusieurs typologies des motifs de non-recours, lesquels ont été classifiés.

Il a pu être distingué par Antoine Math :

- le non-recours primaire, correspondant aux cas où l'utilisateur ne demande pas la prestation,
- le non-recours secondaire, quand la demande n'aboutit pas,
- le non-recours partiel définissant ceux qui touchent des prestations d'un montant inférieur à celui qui pourrait être obtenu,
- et le non-recours total si la prestation n'est pas servie.

Il a également mis en évidence ce phénomène dans la durée, le non-recours pouvant être temporaire (entre le moment d'éligibilité à un droit et celui de sa demande), permanent ou frictionnel (entre le moment de la demande et celui du bénéfice du droit).

L'Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE) a, lui aussi, dressé une typologie du non-recours.

Il a distingué trois grands types de non-recours, qui recouvrent différentes motivations :

- la non-connaissance, lorsque l'offre n'est pas connue, par manque d'information ou incompréhension,
- la non-réception, lorsque l'offre est connue, demandée mais pas obtenue (par difficulté à mener une démarche administrative ou du fait des procédures voire des pratiques des agents),
- la non-demande, lorsque l'offre est connue mais pas demandée (par désintérêt pour l'offre, lassitude devant les procédures administratives du fait de la présence d'alternatives, de l'autolimitation ou parfois même de la perte de l'idée d'avoir des droits).

Une autre cause de non-recours a également été mise en évidence : la non-proposition. La prestation n'est pas proposée par les agents qui traitent les dossiers, par défaut de connaissance ou bien parce qu'ils considèrent la prestation comme inadaptée au cas d'espèce.

Bien souvent, ce sont les conditions d'existence qui exposent à une vulnérabilité psycho-sociale, laquelle est génératrice de non recours.

Il a également pu être caractérisé que le repli sur soi, l'auto-exclusion de personnes en grandes difficultés ou encore le refus de tout aide et même parfois la volonté de ne pas être stigmatisé soient générateurs de non recours.

A l'évidence, si de façon globale, chaque bénéficiaire de droits est un potentiel non-recourant, il est acquis que le phénomène de non recours touche plus particulièrement les personnes fragilisées, dont les jeunes adultes et les seniors.

2. Préconisations

Dans le cadre des auditions et des travaux menés, il ressort un constat partagé : l'importance de l'accessibilité aux droits dans une région marquée par de nombreuses disparités et inégalités.

Si un recensement de l'ensemble des politiques et actions menées n'a pu être réalisé, il en résulte néanmoins, une grande diversité et la mise en évidence de l'existence de nombreux acteurs intervenant auprès des populations, particulièrement les plus fragiles.

Bien que démontrant une grande implication et une volonté inaltérable de soutien et d'accompagnement de ces populations, les efforts engagés sur le terrain par les différents acteurs institutionnels et associatifs, en laissent cependant une partie conséquente exclue de tout bénéfice des droits qui lui sont pourtant reconnus.

La prise en considération de cette situation conduit à un certain nombre de conclusions et préconisations.

2.1 Une Région coordonnatrice et porteuse d'une équité territoriale

En Ile-de-France, les contrastes, particulièrement forts, mettent en évidence de profondes inégalités.

C'est pourquoi, la Région Ile-de-France se doit d'être véritablement porteuse d'une équité territoriale pour l'accès de tous aux droits qui leur sont dévolus sur l'ensemble de son périmètre.

En la matière, les compétences territoriales sont multiples et parfois concurrentes.

Bien que l'action régionale trouve ses limites dans les compétences qu'elles se voient attribuées, la Région Ile-de-France doit permettre une mise en cohérence et une harmonisation des politiques menées sur le territoire francilien, en élaborant une stratégie dédiée, aux fins affichées de réduire les fractures et inégalités constatées.

Ainsi, la Région Ile-de-France doit s'attribuer un rôle coordonnateur tout en respectant les compétences de chacun.

2.2 Une Région favorisant la concertation et les interactions des différents acteurs tout en accompagnant leurs interventions

Il ne peut être ignoré l'actuel contexte budgétaire contraint, emportant à certains égards, une diminution des dotations allouées aux différents intervenants notamment associatifs.

Pour autant, cela ne saurait faire échec à la participation de la Région Ile-de-France, sous différentes formes, au développement des « nouvelles solidarités ». Il est loisible en effet de constater la promotion qui en est faite par certaines collectivités locales franciliennes, dont Paris, au bénéfice des populations les plus fragilisées.

Au-delà, il est impérieux que la Région Ile-de-France encourage les initiatives à caractère inclusif et participatif, favorisant en priorité la mixité sociale ainsi que l'incitation aux dispositifs intergénérationnels dont les effets ne manqueraient pas de réduire le phénomène de non recours aux droits.

Enfin, compte tenu de la multitude des intervenants, institutionnels comme associatifs, il est indispensable que la Région Ile-de-France favorise leur concertation, facilite leurs interactions et accompagne leurs interventions, ce qui induira nécessairement un meilleur ciblage et un gain d'efficacité.

2.3 Un suivi indispensable des pratiques

Il a été déploré à de nombreuses reprises, lors des auditions et travaux menés, l'insuffisance de connaissance des pratiques relatives à l'information et à l'accessibilité effective aux droits reconnus, et de leur suivi.

Cette carence engendre indubitablement une plus grande difficulté d'établissement ou d'adaptation des politiques et actions à développer en la matière.

Dans ces circonstances, la Région Ile-de-France gagnerait à mettre en place un outil le permettant.

La création d'un « référentiel citoyen » serait de nature à y satisfaire.

2.4 Une meilleure communication pour une plus grande efficacité

Pour faciliter l'accès aux droits des Franciliens et pour favoriser leur exercice, une communication marquée de la Région Ile-de-France serait particulièrement judicieuse.

Cette communication adaptée à destination des Franciliens permettrait non seulement de les informer pleinement mais aussi de rompre avec toute possibilité d'exclusion et/ou de stigmatisation.

2.5 Des études d'impact et évaluations pour des actions et politiques mieux adaptées

Au stade de l'élaboration d'actions ou politiques particulières permettant de favoriser l'accès aux droits et faciliter leur exercice, la Région Ile-de-France devrait procéder à des études d'impact permettant de s'assurer de leur pleine efficacité une fois initiées.

Par ailleurs, toutes les actions mises en œuvre permettant de favoriser l'accès aux droits et faciliter leur exercice, menées par la Région Ile-de-France devraient être évaluées périodiquement afin d'être, au besoin, adaptées et améliorées.

Conclusion

L'action de la Région, bien que trouvant nécessairement des limites en raison des compétences qui lui sont dévolues, n'en reste pas moins essentielle pour favoriser l'accès aux droits et faciliter leur exercice par les Franciliens, particulièrement les plus fragilisés.

Cette action pour l'accès aux droits de tous, réductrice des inégalités, est indispensable à la cohésion sociale régionale dont les travaux récents de la Section prospective et planification du Ceser ont mis en évidence l'importance.

Cohésion sociale dont la définition donnée par le Conseil de l'Europe est : « *La capacité d'une société à assurer le bien-être de tous ses membres, en réduisant les disparités et en évitant la marginalisation, à gérer les différences et les divisions, et à se donner les moyens d'assurer la protection sociale à l'ensemble de ses membres* ».

