



Mission d'Information sur  
la Pauvreté et l'Exclusion  
Sociale en Ile-de-France

## **LE NON RECOURS OU POURQUOI CERTAINS NE FONT PAS VALOIR LEURS DROITS**

**Rencontre Etudes et Recherches, le 20 juin 2003**

*Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France - MIPES*

*Région Ile-de-France, 35 boulevard des Invalides, 75007 Paris*

*Tél : 01 53 85 66 96 - Fax : 01 53 85 74 09*

[mipes@iledefrance.fr](mailto:mipes@iledefrance.fr)

<http://www.iledefrance.fr/> et [www.ile-de-france.pref.gouv.fr](http://www.ile-de-france.pref.gouv.fr)



## **LE NON-RECOURS OU POURQUOI CERTAINS NE FONT PAS VALOIR LEURS DROITS ?**

La rencontre du 20 juin 2003 a été consacrée à la question du non-recours, ce terme désignant les situations où des personnes ne recourent pas ou ne bénéficient pas de services ou de prestations auxquels elles ont pourtant droit. Les raisons en sont diverses : méconnaissance de leurs droits, difficultés ou découragement pour les faire valoir, refus de prestations jugées stigmatisantes ou inadaptées à la situation.

Cette question a été abordée sous plusieurs angles.

Tout d'abord, Mme Odile GRIETTE de l'équipe du Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT, IEP Grenoble) a présenté un rapport, réalisé pour la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, « le non-recours aux services de l'Etat : mesure et analyse d'un phénomène méconnu » qui aborde cette question dans des domaines divers (enseignement public, santé, police, justice).

Ensuite, Mme Nadia KESTEMAN (CNAF) a présenté les travaux et réalisations menés au sein des CAF sur l'accès aux droits et la recherche des droits potentiels, dans le contexte de l'actuel contrat Etat-CNAF.

Puis, M. Antoine MATH de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales a porté un regard sur la façon dont cette question est abordée en France.

Tout en organisant un débat après chaque intervention, nous avons présenté cette problématique du point de vue des usagers.

Les associations présentes ont tenté de faire état de ce qu'elles perçoivent en partant des difficultés que rencontrent les usagers et de leur appréciation sur cette question. L'Observatoire du Droit des Usagers (ODU), entre autres, a fait part de ses réflexions sur le sujet.

1. Intervention d'Odile Griette, Centre de Recherche sur le Politique, l'Administration, la Ville et le Territoire (CERAT, IEP Grenoble)

L'équipe du CERAT a mené, pour le compte de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, une recherche sur le non recours aux services de l'Etat. Divers domaines ont été étudiés, avec pour chacun une problématique particulière : enseignement public (abandon de scolarité), santé (nonaccès aux droits et nonaccès aux soins), urgence sociale (nonaccès aux droits communs), police et justice (le fait de n'entreprendre aucune démarche auprès des autorités compétentes alors que l'individu s'estime victime).

Un rapport présente les résultats de cette recherche « le non recours aux services de l'Etat : mesure et analyse d'un phénomène méconnu ». Mme Griette en présente une synthèse.

L'étude du non recours dans les divers domaines choisis pour cette recherche diffère de la démarche menée à la CNAF. Le contexte est en effet différent. Les CAF sont les seules prestataires du service public qu'elles proposent, alors qu'en matière d'enseignement, de santé, de justice, d'urgence sociale, les prestataires sont multiples. L'intérêt de recourir aux services proposés dans ces domaines ne se mesure pas par l'obtention ou non de ressources financières mais s'apprécie au regard de la qualité du service rendu et du processus de prestation.

Le phénomène comportemental (perception des individus, possibilité de report de leur demande) peut expliquer dans ce cas une partie du non recours. Mais le fonctionnement des institutions peut également générer un non recours à l'offre publique.

- l'impact du comportement des individus dans l'explication du non recours :

Le fait de recourir à un service dépendra du crédit et de l'autorité dont les institutions ou associations jouissent dans l'opinion. Les individus se fient aux expériences dont ils ont écho dans leur entourage. Ils jugent les compétences des différents prestataires. Le manque de confiance peut parfois entraîner le non recours à certains types de services.

D'autre part, les individus pèseront la confiance qu'ils ont dans la chance d'obtenir la prestation souhaitée et s'inscriront dans une logique coût/avantage afin de décider s'ils recourent ou non à cette prestation. Ce calcul d'avantages et de désavantages s'observe aussi bien chez les populations aisées, que parmi les personnes au statut administratif et juridique fragile.

Le non recours peut être également conséquence d'une désaffiliation, provoquée par l'absence de motivation des individus. L'explication du non recours ne passe plus par une remise en cause des compétences des prestataires, mais par les incapacités sociales et psychologiques des individus de faire valoir leurs droits.

- l'influence des institutions et des politiques publiques sur le non recours :

Par leur fonctionnement, mais également par les règlements juridiques sur lesquels elles fondent leur action, les administrations contraignent le recours aux droits de certains usagers. Les associations en contact avec des usagers en difficulté font état de problèmes d'information, de lourdeurs administratives, de la surenchère de certains agents administratifs, de la complexité des réglementations, de vides juridiques, mais également de contradictions entre règlements.

Les populations les plus exposées aux difficultés relevées ci-dessus sont les publics accueillis par les associations caritatives (personnes étrangères, handicapées, prostituées, ...), mais pas seulement. Les populations qui se situent juste au-dessus des minima sociaux (chômeurs encore indemnisés, personnes actives à temps partiel et/ou peu rémunérées, en CDD itératifs, en missions d'intérim, des familles surendettées, des retraités aux pensions modestes, ...) connaissent un non recours aux droits plus préoccupant parce que plus difficile à cerner, d'après les acteurs associatifs. La situation de ces populations paraît

d'autant plus problématique qu'elles sont moins connues et donc moins suivies par les services sociaux et les associations.

La création de services publics de proximité ou le développement de partenariats locaux pourraient résoudre certains non recours. Mais bien souvent, on constate une insuffisance de moyens consacrés aux nouveaux services et une absence de liaisons institutionnelles efficaces.

Le rapport propose enfin des éléments de connaissance sur la mesure du phénomène du non recours. Il fait part d'observations sur les informations et les indicateurs disponibles pouvant être utiles pour des démarches de suivi et d'évaluation du non recours.

D'autre part, Odile Griette présente la création de l'Observatoire du non recours (ODENORE) dans le département de l'Isère. Cet observatoire est basé sur un partenariat avec les différentes instances intéressées et concernées par la problématique du non recours aux droits (CAF, MSA, Conseil Général, DDASS et Ville de Grenoble).

Les thèmes travaillés diffèrent selon les institutions :

- CAF / MSA : le non recours aux prestations.
- Conseil Général : le non recours au RMI sur le volet insertion et non pas prestation.
- DDASS : le non recours à la santé, au logement, à la formation, à l'emploi pour les personnes hébergées en structures.
- Ville de Grenoble : le non recours à la santé scolaire, aux modes de garde de la petite enfance, au maintien à domicile des personnes âgées.

## 2. Intervention de Nadia Kesteman, Caisse Nationale d'Allocations Familiales

Dans les CAF, les premières réflexions sur l'accès aux droits portaient davantage sur la communication et l'organisation de l'accueil des allocataires. Dans les années 50, la CNAF crée un pôle fonctionnel « ligne du public » pour assister les CAF dans ce domaine.

Mais compte tenu du développement des prestations, surtout celles soumises à condition de ressources, la CNAF engage une réflexion sur l'accès aux droits sociaux, en distinguant la logique de l'allocataire (« avoir besoin ») de celle de l'institution (« avoir droit »).

Dans les années 80-90, avec la création du RMI, la CNAF recherche une amélioration de la gestion administrative en vue d'une gestion sociale des prestations. Des études sont menées sur les allocataires dits à faible niveau d'autonomie administrative. Les CAF développent une approche globale des allocataires et mettent en place une polyvalence de l'accueil (compétences en gestion des prestations légales, mais également en action sociale). Il est nécessaire d'analyser l'ensemble de la situation des allocataires, tant sur le plan légal qu'extra-légal, dès leur premier contact avec la CAF.

Dans le dernier contrat de gestion signé entre l'Etat et la CNAF, celle-ci s'engage à travailler sur le non recours total, c'est-à-dire dépasser la simple recherche de droits potentiels d'allocataires déjà connus, mais repérer les personnes qui seraient potentiellement allocataires des CAF.

Les moyens mis à disposition pour cette recherche sont divers : exploitation des bases de données internes et externes (DGI, ASSEDIC, ...), mise en place de partenariats avec des organismes sociaux, étude globale de la situation des allocataires, ciblage plus précis de la communication des CAF, ...

Mais cette nouvelle orientation est coûteuse (les nouveaux allocataires détectés entraînent des dépenses supplémentaires), contraignante (nécessité de définir des cibles, lenteur et lourdeur de l'échange de données avec les partenaires).

La CNAF a privilégié le développement de la communication auprès des médiateurs sociaux pour la recherche d'allocataires potentiels. Elle aurait pu également exploiter davantage la mise en place des guichets uniques, des maisons de service public.

### 3. Intervention de Antoine Math, Institut de Recherches Economiques et Sociales

L'exposé débute par une présentation des facteurs explicatifs de l'apparition de la problématique du non recours dans le débat public.

Avant le milieu des années 90, il y a peu de traces de cette question dans le débat public, mis à part les réflexions dans le champ des allocations familiales (présentées au paragraphe précédent). A partir de cette date, par contre, la thématique fait l'objet de nombreux travaux d'études, de recherches portés non seulement par des organismes de protection sociale, mais également par le service public et des acteurs de la société civile.

L'émergence de cette question dans les années 90 s'explique par un contexte social particulier :

- le chômage de masse, provoqué par les politiques de restriction de l'indemnisation des chômeurs, fait apparaître une nouvelle pauvreté aux phénomènes plus visibles et davantage considérés comme anormaux ;
- avec le développement des idées libérales, le chômage ordinaire est banalisé et l'attention est davantage portée sur la grande pauvreté (apparition de la notion d'« exclusion sociale »), au détriment du chômage ;
- les acteurs caritatifs se placent comme producteurs de connaissance sur la pauvreté et font apparaître la problématique de l'accès aux droits, et plus particulièrement le phénomène du non recours (cf. l'intervention d'Antoine Math, reprise in extenso en annexe, pour la présentation des différents rapports parus à cette période). Dans ces productions, la pauvreté est davantage expliquée par les carences des individus que par les conséquences des politiques menées ; la responsabilité collective s'efface ;
- des nouveaux acteurs (Maisons du droit, Délégués du Médiateur de la République), non issus du monde caritatif, exposent les problèmes d'accès aux droits et tentent de faire évoluer les rapports des usagers avec les administrations.

En complément du contexte décrit ci-dessus, un facteur supplémentaire favorisera l'émergence de la question du non recours. Les décideurs politiques vont se saisir de la problématique de l'accès aux droits pour justifier l'échec des nouvelles lois (RMI, aide médicale, ...) dans la lutte contre la pauvreté. Ainsi, ils s'abstiennent de mettre en cause l'inadéquation des dispositifs ou l'insuffisance des droits. Dans le même temps, les acteurs administratifs et para-administratifs reprennent l'accès aux droits comme orientation prioritaire de leur action.

Pourtant, le traitement de la question du non recours diffère selon les catégories de populations et soulève le problème des discriminations dans l'accès à certains droits. De plus, le non recours ne peut être simplement expliqué par le comportement des usagers, mais également par le fonctionnement des administrations et les défaillances des dispositifs (cf. premier point de ce compte rendu).

L'exemple récent de l'Aide Médicale Etat montre toute l'ambiguïté du positionnement des pouvoirs publics face à la question du non recours. Cette aide, spécialement réservée aux étrangers sans papier résidant en France, est apparue avec la création de la Couverture Maladie Universelle, en remplacement de l'aide médicale départementale.

La nouvelle AME a favorisé l'accès aux soins des personnes concernées du fait d'une importante campagne d'information sur la CMU, d'une interprétation plus extensive de la loi et d'une simplification dans l'ouverture des droits, se basant davantage sur des informations

déclaratives. Ce meilleur recours à la santé s'est accompagné de fait d'une augmentation des dépenses à la charge de l'Etat.

Dans un contexte de restrictions budgétaires, les décideurs publics ont souhaité diminuer cette charge, d'autant plus que le dispositif concerne une population au faible pouvoir électoral, et au faible pouvoir de mobilisation (les étrangers sans papier). L'Inspection Générale des Affaires Sociales s'est penchée sur cette question ; un rapport est sorti début 2003.

Celui-ci propose, afin de réduire les coûts imputables à l'AME, de réactualiser les principes de l'ancienne aide médicale départementale, qui justement avaient été dénoncés lors de l'évaluation du dispositif au moment de la création de la CMU, à savoir entre autres :

- mieux contrôler l'ouverture des droits, en se basant davantage sur des pièces justificatives plutôt que sur des informations déclaratives ;
- conditionner l'accès à l'AME à une durée de résidence préalable d'au moins 6 mois, en dehors des cas d'urgence ;
- prévoir des admissions de courte durée, ce qui implique un renouvellement fréquent des démarches ;
- limiter les cas de dispense d'avance des frais ;
- réétudier le panier de soins, en limitant la liste des prestations couvertes par l'AME.

Un récent projet de circulaire sur l'accès à l'AME reprend quelques-unes de ces propositions, ce qui semble bien éloigné de l'une des priorités de l'action publique, à savoir la réduction du phénomène du non recours.

#### 4. Intervention de Jean-Pierre Masse, Observatoire du Droit des Usagers et des Institutions Sociales (ODUIS) et de Violaine Carrère, Groupement d'Information et de Soutien aux Immigrés (GISTI)

L'ODUIS, créé en 1998 sous la forme d'un collectif regroupant une dizaine d'associations, avait pour objectif initial de créer un lien entre les travailleurs sociaux et les usagers en réfléchissant à des pratiques professionnelles alternatives. En fait, les associations de l'ODUIS évoquent des problématiques communes dans les difficultés d'accès aux droits des usagers. Elles décident donc de mutualiser leurs ressources, leurs connaissances afin de créer un réseau de partenaires et de développer des expertises sur différentes problématiques. L'ODUIS ne prend pas en charge de situations individuelles, il renvoie les usagers vers des associations plus à même de gérer le type de problème rencontré.

Le collectif se place davantage sur la logique du non accès plutôt que sur le champ du non recours aux droits. Selon les associations adhérentes à ce collectif, il n'est pas nécessaire de mettre en place de nouvelles lois, elles demandent simplement de mieux appliquer les textes existants.

Elles observent parfois des dichotomies entre les modalités d'application des lois et les pratiques des professionnels en contact avec les usagers. Dans la pratique, de nouvelles exigences sont demandées pour accéder aux droits, en plus de celles prévues dans les textes de lois. Les associations rencontrent également des contradictions entre les différents services publics.

Violaine Carrère présente à son tour des éléments concrets qui entravent le recours aux droits.

Pour entamer une démarche de recours, l'utilisateur doit obtenir de la part de l'administration un refus motivé si sa demande d'ouverture de droit n'aboutit pas. Or, dans l'administration, les refus sont rarement expliqués, il devient alors difficile pour l'utilisateur de faire valoir ses droits puisqu'il n'a pas les moyens de s'opposer aux refus.

La question de la domiciliation est également récurrente dans les difficultés d'accès aux droits. Pour les demandes d'asile, pour les ouvertures de droits CPAM, ..., il est nécessaire d'être domicilié. Or, il devient de plus en plus difficile de se faire domicilier.

Pour développer cette activité de domiciliation, il est question de rémunérer les associations la pratiquant. Mais la rémunération sous-entend un contrôle, une évaluation de l'activité. Et sur quels critères fixer le montant de la rémunération : en nombre de domiciliations ? Ceci paraît difficile puisque bien souvent, les associations ne se limitent pas à domicilier les individus, elles proposent en complément des activités d'accompagnement.

Autre difficulté d'accès aux droits : la condition préalable d'ouverture d'un compte bancaire pour le versement d'une prestation. Les textes formulent que toute personne dépourvue d'un compte de dépôt peut en ouvrir un dans l'établissement financier de son choix. Or dans la pratique, pour faire respecter le droit, il est nécessaire de contacter la Banque de France qui désignera d'office un établissement bancaire. Il est aisé d'imaginer que cette démarche peut se révéler délicate pour des personnes au statut administratif fragile.

## 5. Débat avec la salle

Suite aux interventions présentées ci-dessus, de nombreuses associations présentes (la raison du plus faible, l'accueil de jour Le Refuge, Emmaüs, ATD Quart-Monde, Espace Solidarité Habitat, la MRIE) sont intervenues pour exposer leur point de vue sur le non recours, illustré par leurs actions en la matière ou des témoignages sur des situations vécues au quotidien. Des chercheurs et des institutions se sont également exprimés.

Quelques réflexions sont reprises ici.

Les personnes les plus exclues rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits, parfois les plus élémentaires.

Par exemple, l'accès aux toilettes publiques se complique depuis qu'elles sont payantes, de plus à un coût onéreux pour des personnes à très faibles ressources.

Les sociétés de transports en commun pratiquent des tarifs plus avantageux pour les personnes âgées que pour les jeunes, pour les chômeurs indemnisés que pour ceux ne l'étant pas, pour les jeunes en stage que pour ceux ne suivant pas de formation.

Les problèmes de domiciliation affectent le droit à l'obtention d'une carte d'identité, à l'inscription sur une liste électorale.

Le droit à la dignité, entre autre, le droit à des obsèques décentes, demeure important pour ces personnes.

Des associations les accompagnent pour les aider dans leur accès aux droits.

Mais les associations sont confrontées à l'ambiguïté d'accompagner les personnes dans leur accès aux droits et de devenir ainsi les relais des relais, instaurant un échelon intermédiaire entre les personnes exclues et les institutions délivrant les droits.

Parfois, l'accompagnement associatif pour mener à bien le parcours d'accès aux droits s'avère concluant mais n'est pas suffisant pour que les personnes accèdent effectivement à leurs droits. L'exemple de la CMU et de l'AME est frappant : certains bénéficiaires de la CMU et de l'AME ne peuvent réellement se faire soigner puisque des professionnels de santé refusent de soigner ces bénéficiaires.

Un chercheur de l'INSERM et la CRAMIF précisent que certaines personnes sont culturellement éloignées du soin. Dans l'analyse du recours au soin, il est utile

d'appréhender les attentes des personnes en matière de santé, leurs représentations. Ainsi, la situation s'appréhende de façon moins dichotomique (exclu ou bénéficiaire du droit aux soins) puisque certains dispositifs ne répondent pas forcément aux besoins des personnes. L'étude des obstacles aux soins doit distinguer, d'une part, ce qui s'explique par la structure (financement du système de soins en France) et, d'autre part, par les discriminations liées aux pratiques professionnelles individuelles. Afin de lutter contre ces pratiques professionnelles discriminantes, il est nécessaire que les associations de défense des usagers travaillent en parallèle avec des chercheurs. Il faut montrer de l'intérieur de l'institution médicale qu'il existe ce type de pratiques professionnelles.

Le non recours aux droits s'explique pour certaines personnes par leur crainte de voir les administrations ou collectivités trop s'immiscer dans leur vie et appréhendent, par exemple lorsqu'elles rencontrent des problèmes avec leurs enfants, qu'on les leur retire.

Qu'en est-il du non recours aux aides extra-légales, aurait-il été travaillé de la même façon que le non recours aux aides de droit commun ? La problématique se pose en tout cas dans les mêmes termes que pour les aides légales, bien qu'elle soit plus difficile à étudier puisque les bénéficiaires potentiels d'une aide extra-légale sont moins clairement définis. Ils sont simplement limités en nombre par l'enveloppe budgétaire des institutions ou collectivités affectée à ce type d'aides.

La Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (Rhône-Alpes) témoigne d'un travail mené avec des usagers et des organismes de protection sociale.

Au regard des prestations légales, les institutions doivent travailler sur le service rendu pour améliorer l'information transmise aux usagers. Il est nécessaire de prendre exemple sur des situations vécues pour communiquer sur les aides et non simplement présenter les dispositifs. L'accueil des organismes doit être pensé comme une diversité d'accueils. L'accompagnement des usagers est nécessaire mais il ne doit pas contraindre l'accès aux droits.

Au regard des aides extra-légales, les usagers ont peu d'information sur les critères, les conditions d'accès restent opaques. Ils ont le sentiment que l'arbitraire l'emporte sur l'accès à ces aides. Les réponses sont rarement évaluées. Le traitement de l'urgence par ces aides reste exceptionnel. Mais le droit à l'urgence ne doit pas éloigner les personnes du droit commun.

En revanche, le dispositif des avances sur droits supposés est à développer puisqu'il semble convenir aux usagers. Ce dispositif permet une prise en compte d'un besoin objectivable, la réponse est rapide et l'utilisateur se trouve dans un rapport positif avec l'administration.

Dans les administrations, le lien n'est pas toujours effectif entre les personnes accueillant les usagers et celles gérant administrativement les dossiers.

Pour tenter de quantifier le phénomène de non recours, les administrations souhaitent s'associer aux associations d'usagers et aux chercheurs travaillant cette problématique.

Les pouvoirs publics, organismes sociaux, collectivités doivent être mieux informés des situations vécues par les usagers, des difficultés qu'ils rencontrent.

Enfin, dans le cadre des travaux de la MIPES, un groupe de travail réfléchit à la problématique de l'accès aux droits.

Un premier travail a permis de synthétiser différents travaux, émanant d'organismes divers, comme la CRAMIF, la CNAF, le secours catholique, la FNARS, le réseau ALERTE, les conseils généraux de l'Essonne et du Val-de-Marne, portant sur les difficultés rencontrées par les usagers dans leur accès aux droits sociaux. Ces difficultés sont communes à l'ensemble des travaux étudiés et ce, quel que soit le type d'accès aux droits observé

Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France  
Les rencontres « Etudes et Recherches »

(guichet d'une administration sociale, permanence de travailleurs sociaux, permanence d'une association caritative, ...).

Dans un deuxième temps, le groupe s'est attaché à analyser l'effectivité des dispositifs d'accès aux droits sur les différents départements d'Ile-de-France. Le travail a débuté sur l'existence et le fonctionnement des Commissions d'Action Sociale d'Urgence et de la coordination des différents dispositifs d'attribution d'aides financières.

\* \* \*

## **LISTE DES DOCUMENTS PRESENTES EN ANNEXE**

- Note de synthèse du rapport sur « le non recours aux services de l'Etat : mesure et analyse d'un phénomène méconnu », sous la responsabilité de Philippe Warin, CERAT, Grenoble, disponible sur le site <http://odenore.msh-alpes.prd.fr/travaux.html> ;
- Support de l'intervention de Nadia Kesteman, Caisse Nationale des Allocations Familiales (avec bibliographie) ;
- Support de l'intervention de Antoine Math, Institut de Recherches Economiques et Sociales ;
- Charte de l'Observatoire du Droit des Usagers des Institutions Sociales.

**Mission d'information sur la pauvreté et l'exclusion sociale d'Ile de France**  
**Séance d'information du 20 juin 2003 : Le non recours aux prestations sociales et l'accès aux droits sociaux**

***L'accès aux droits sociaux dans les CAF : un point rétrospectif et prospectif***  
***INTERVENTION DE NADIA KESTEMAN, CONSEILLERE TECHNIQUE, POLE RECHERCHE, CNAF***

On distingue plusieurs types de non recours aux prestations des usagers éligibles à celles-ci: le non recours primaire (l'utilisateur n'a pas fait de demande) et secondaire (l'utilisateur a fait une demande mais elle n'a pas abouti), le non recours partiel (la prestation est perçue à un montant inférieur que celui potentiellement du), total (la prestation n'est pas servie), et le non recours temporaire ou permanent (Math et Van Orschoot, 1996).

La question doit être abordée par plusieurs entrées, tant en théorie qu'en pratique : celle des allocataires, celle des prestations, celle de l'organisation des services.

Ces entrées déterminent de fait les plans d'actions dans ce domaine depuis au moins 20 ans. Les idées et les outils relevant de ces différentes entrées, bien qu'elles ne fassent pas systématiquement l'objet de la même attention dans les discours, se retrouvent dans les actions mises en œuvre.

## **1. A l'origine**

### 11. Organisation et communication

En matière de communication et d'organisation de l'accueil, dès les années 50, un pôle fonctionnel au service des CAF, (« ligne du public »), pour les assister en matière d'organisation du « front office ».

### 12. Emergence de la question de l'accès aux droits

- L'émergence de cette question dans les CAF remonte à la fin des années 70. Face à la complexité croissante des prestations (augmentation des prestations sous conditions de ressources), la CNAF commande une étude à Jean-Luc Outin sur l'accès des familles aux droits sociaux (1979) .
- Au début des années 80, une recherche de droits potentiels en ALF et ALS est effectuée à titre exploratoire, dans toutes les CAF. Mais peu d'enseignements opérationnels peuvent être tirés de ces enquêtes, ni de généralisation, en raison de la méthodologie employée qui variait selon les CAF ; il ne s'agissait pas d'une démarche encadrée nationalement.
- La Mission Oheix rend en 1980 un rapport présentant des propositions de lutte contre la précarité et la pauvreté :
  - recherche d'allocataires potentiels
  - continuité du paiement des prestations
  - amélioration de la gestion des prestations
  - accroissement de l'aide financière

Certaines propositions seront reprises par la CNAF :

- A partir de juillet 1981, une procédure de maintien des prestations sous conditions de ressources pendant 3 mois pour les allocataires à bas revenus qui n'ont pas retourné des

PJ est mise en place. En cas de changement de leur situation, les CAF maintiennent un droit supposé en attendant les PJ, et la remise des indus à ce titre devient automatique.

- A partir de 1983 : ce sont désormais les CAF qui prennent en charge la transmission des dossiers en cas de mutations de CAF, et l'allocataire n'a plus à transmettre lui-même le certificat de mutation à la nouvelle CAF.
- Prospection des droits potentiels en ALF : au début de 1982, une prospection systématique nationale d'allocataires potentiels en ALF est lancée. Elle porte sur 2% du fichier allocataire national. Si l'opération avait été menée sur la totalité du fichier, il y aurait eu 275 000 OD. Contrairement à ce que l'on attendait, il ne s'agissait pas de familles dont les revenus frôlaient le plafond d'éligibilité à l'ALF.
- Une importante étude sur les bénéficiaires de l'AO et le recouvrement des PA (E. Renaudat) est également réalisée dans cette période, mettant en lumière les freins au recours à l'AO-ASF.
- Des actions sur les dossiers en instance, sur les avances sur prestations (développement du système déclaratif) sont mises à l'étude.
- Enquête nationale sur la gestion sociale des prestations dans les CAF en 1984 : il s'agit de recenser les actions locales qui permettent de décloisonner les services d'accueil et de liquidation des prestations légales pour améliorer la qualité de service. La plupart des CAF ont déjà mis en place une ou plusieurs opérations ou organisation de ce type. On recense déjà, parmi ces actions, celles qui font actuellement l'objet de la COG actuelle (recherche de nouveaux allocataires et recherche des droits potentiels des allocataires, collaboration AS-PF).

## 2. La gestion sociale des prestations et l'approche globale des allocataires (années 80-90)

- Avec l'introduction du RMI, la gestion sociale des prestations va devenir un objectif officiel de la CNAF.
- Une nouvelle étude est commandée à J.-L. Outin et N. Bardaille sur les CAF et leurs allocataires au début des années 90. Elle conduit à distinguer des typologies d'allocataires et à montrer que les CAF et leurs allocataires ne fonctionnent pas dans des logiques comparables.
- La DAR réalise en 1996 une enquête sur les usagers « à faible niveau d'autonomie administrative » (Andréa Caizzi)
- La CNAF et les CAF mettent en place un chantier institutionnel sur la complémentarité AS-PF dans l'accueil du public et l'accès aux droits (rapport du groupe « Accompagnement Social à l'Accès aux Droits en mars 1998, dont les préconisations ont été ensuite diffusées aux CAF par circulaire) : il s'agit de la consécration institutionnelle de la « gestion sociale des prestations ». Cela débouche par la modification des services et parfois des postes pour mettre en place une polyvalence à l'accueil (soit un TC et un TS, soit un TC formé à l'AS).
- La COG 1997-2001 engage la CNAF dans une démarche de simplification et de lisibilité des prestations, qui se traduira essentiellement dans un travail de refonte des formulaires et des courriers allocataires. Elle inclut également un objectif de facilitation de l'accès aux droits des personnes en difficulté, qui doit mettre à contribution les PF et l'AS. Outre son inscription dans la circulaire d'orientation nationale de l'AS pour 1997-2001, cela se traduit aussi par la création d'un groupe de travail national CNAF-CAF sur l'accès aux droits »
- La même COG engage également la CNAF sur la diminution des indus. Le rapport CNAF-CREDOC sur les indus (D. Buchet et al., 2001) montre que l'origine des 3/4 des indus relève de l'allocataire ; une politique de communication et de contact pro active, ainsi qu'un développement des échanges avec les tiers, de la part de la caisse, peuvent

contribuer à les éviter. De même la saisine automatique de la CRA en cas de QF faible a été proposée à la suite de ce rapport.

- Cette période voit également la mise en place d'un service de médiation institutionnelle à la CNAF et dans certaines CAF (60% d'entre elles en 2001)
- Tous ces travaux sont à l'origine des premières réflexions sur l'approche globale de l'allocataire, qui apparaît comme une notion indissociable de l'accès aux droits et se traduit notamment par le traitement en interne de l'intégralité des droits légaux et extra légaux sans que l'allocataire en formule explicitement la demande.

### **3. Les travaux menés dans le cadre de la COG Etat-CNAF pour 2001-2004**

- Dans la ligne de précédent contrat portant sur la qualité de service, et à la suite du rapport de la Cour des comptes (2000) préconisant l'inscription de la prospection des allocataires potentiels dans les engagements de service, la CNAF s'engage sur la durée de la convention à :
  - Réaliser, avec le concours des CAF, une étude visant à cibler les champs de la recherche de droits potentiels (et recenser les actions réalisées par les Caf en ce domaine) ;
  - Expérimenter des actions de prospection autour des cibles identifiées ;
  - Évaluer les résultats obtenus ;
  - Mettre à disposition du réseau, pour les cibles jugées pertinentes, les méthodes, les outils de communication et les applicatifs informatiques.

L'article 2 de la COG (ci-après) complète ces engagements :

- Faciliter l'accès aux droits (traitement de la totalité des droits, traitement des blocages administratifs, et contact avec un TS si nécessaire)
- Mieux informer l'allocataire : faire bénéficier l'allocataire, 3 mois avant la fin d'un droit arrivant à échéance certaine, d'une information sur cette fin de droit et, éventuellement, sur les autres prestations servies par les CAF.

Les résultats doivent faire l'objet d'une communication à l'Etat et au conseil d'administration de la CNAF.

- Champ de la recherche :
  - Allocataires potentiels : politique de communication + échanges de données avec les partenaires
  - Déjà allocataires : politique de communication+ échanges de données avec les partenaires + approche globale du dossier de l'allocataire + requêtes informatiques spécifiques.

- Les contraintes :

Obligation de définir des cibles, notamment et surtout pour les allocataires potentiels (non recours total)

CNIL (échanges de données)

Coût marginal de gestion important : moyens humains et financiers

Coût financier en termes de volume des prestations détectées.

Ces 2 dernières contraintes signalent l'ambiguïté de la démarche de la part de l'Etat.

- Résultats provisoires (mai 2003) :
  - Une note de doctrine sur la question de l'accès aux droits et de la recherche des droits potentiels dans les CAF (A. Caizzi)
  - Une synthèse raisonnée des actions menées ou à mener sur l'approche globale de l'allocataire (déjà allocataire et nouvel allocataire)
  - Une étude sur la gestion des échéances certaines dans Cristal
  - Une enquête sur les services de médiation formelle ou informelle mise en place dans certaines CAF (A. Caizzi)
  - La réflexion achoppe actuellement sur la détection des non allocataires (non recours total). Le chantier n'a pas encore adopté de méthodologie particulière. La réflexion actuelle porte sur les modalités de recherche des allocataires : par prestations, par zone géographique, par types de population ?
- D'autres travaux en cours permettent d'éclairer cette démarche ; il s'agit de :
  - L'enquête CNAF sur les rappels de prestations,
  - L'enquête DREES-CNAF sur les allocataires de minima sociaux,
  - L'Observatoire du Non Recours (ODENORE), mis en place ce printemps dans l'Isère, qui a pour objectif, en ce qui concerne les CAF de ce département, de construire des outils d'évaluation du non recours, notamment grâce à l'exploitation des bases de données internes et externes (partenaires) existantes. Ces outils auront certainement vocation à être mis au service du réseau des CAF.

### **Bibliographie très sélective**

- N. BARDAILLE et J.-L. OUTIN, *Les allocataires et leur Caisse D'Allocations Familiales - L'accès aux prestations à l'épreuve des inégalités*. Rapport pour la CNAF, mars 1992, 146p
- A. BOISSET, M. DARTEVELLE, *L'offre d'information en CAF de Lyon et de Creil*, rapport CNAF, 1995
- A. CAIZZI, « Une enquête sur les usagers dits 'à faible niveau d'autonomie administrative' », *Recherches et prévisions*, 1997-1998 (50-51)
- A. CATRICE-LOREY, *Rapports avec le public et politiques de gestion des CAF*, rapport CNAF, coll. Etudes, 1971
- B. A. CATRICE-LOREY, « Fréquentation des guichets et service du public à la Caisse centrale d'allocations familiales de la région parisienne », *Droit Social*, 1973 (5)
- L.-H. CHOQUET, *La perte du droit à l'ASF*, rapport CNAF, 1988
- CNAF, *Prospection des bénéficiaires potentiels de l'allocation de logement*, Note pour le Conseil d'administration de la CNAF du 21 12 1982
- Ph. CORCUFF, « Ordre institutionnel, fluidité situationnelle et compassion », *Recherches et Prévisions*, 1996 (45)
- CGP, *Rapport du Commissariat général au plan sur les minima sociaux* (2/2000).
- CREDOC (M.-O. SIMON, M. LEGROS)-Conseil économique et social, *Politiques Sociales : l'épreuve de la pauvreté*, coll. Rapports du CREDOC, n°159, avril 1995
- CREDOC, *Le non recours aux aides personnelles au logement*, rapport CNAF, 2000
- CREDOC-CNAF, *Enquête quantitative sur les indus de prestations dans les CAF*, 2001, Dossier d'Etudes CAF
- J. DAMON, « Deux services publics face au débordement social : la SNCF et les Caisses d'Allocations Familiales », Intervention au séminaire « Services publics et populations défavorisées », Institut de management public, oct.1999
- Y. D'HAENE, « La gestion sociale des prestations familiales », *Droit Social*, 1985 (5)
- V. DUBOIS, « Une institution redéfinie par ses usager(s) ? Sur quelques pratiques du guichet dans les CAF », *Recherches et Prévisions*, 1996 (45)
- V. DUBOIS, *Les échanges au guichet*, Economica, Paris, 1999 (rapport pour la CNAF)
- J GAUTRAT, J.-L. LAVILLE, *Gros plan sur la modernisation du service public : le cas de la CAF de l'Ariège*, rapport CNAF, 1991

Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France  
Les rencontres « Etudes et Recherches »

- J. GAUTRAT, M.-F. GOUNOUF, J.-L. LAVILLE, **Le service public au défi du social**, rapport CNAF, 1994
- Y. HOUZEL et J.-L. OUTIN, « *Les politiques de lutte contre la pauvreté en France : des rapports incertains entre le catégoriel et l'universel* », contribution aux **XVIII<sup>e</sup> Journées de l'association d'économie sociale**, sept.1998
- IGAS, **Les usagers face aux institutions sociales**, rapport annuel 2001
- Informations sociales**, « Les institutions face au débordement du social », 1999 n° 76, (diverses contributions)
- Informations sociales**, « Le droit à ... », 2000, n°81, (diverses contributions)
- Informations sociales**, « L'accueil des publics », 1996 n°52 (diverses contributions)
- Informations sociales**, « Le ciblage en question (s) », 2003 n°108 (diverses contributions)
- G. JEANNOT, « *L'impossible droit des usagers* », **Informations sociales**, 2000, n°81
- M.-T. JOIN-LAMBERT, **Rapport de mission sur les problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998**, février 1998 (extrait) : « Une gestion plus sociale des prestations »
- R. LAFORE, « *Les contrôles d'ordre social préalables à l'attribution des prestations familiales : logique protectrice et logique intégratrices* », **Revue de droit sanitaire et social**, 1994 (4), n° spécial.
- R. LAFORE, « *Le droit aux droits* », **Informations sociales**, 2000, n°81
- E. MARIE, « Sur la complexité : l'exemple des règles gérées par les CAF », **Droit social**, 1995 (9-10)
- A. MATH, « *Le non recours en France : un vrai problème, un intérêt limité* », **Recherches et prévisions**, 1996 (43)
- A. MATH et W. VON OORSCHOT, « *La question du non-recours aux prestations sociales* », **Recherches et Prévisions**, 1996 (43)
- N. MURARD, M. MOULIERE, **Le travail des uns et le souci des autres**, rapport CNAF, 1997
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETE ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, **Rapport 2000**, ch.5 (l'accès aux droits des populations en difficulté) et cahier 3 (les relations des personnes en difficulté avec les organismes : revue de littérature et analyse de l'enquête menée sur 2000 personnes)
- J.-L. OUTIN, **Familles et Droits Sociaux - Les modalités d'accès aux prestations familiales**, Rapport pour la CNAF, 292p, 1979
- Rapport du groupe de travail Familles et Pauvreté**, mars 2001, chapitre 1 : *Rendre plus effectif l'accès aux droits*
- P. RASSE, **Pauvreté, précarité : communication et accès au droit familial**, rapport CNAF, 1991
- Recherches et Prévisions**, 1996 (43) n° spécial : Accès aux droits, non-recours, complexité : diverses contributions
- Recherches et Prévisions**, n° spécial: Les échanges au guichet , diverses contributions, 1996 (45)
- Recherches et Prévisions**, n° spécial : Le service public CAF (références à rechercher), diverses contributions, 1997 ?
- A. REINSTADLER, **Le non recours à l'APE**, rapport CNAF, 1999, Dossier d'Etudes CAF
- E. RENAUDAT, « *Les bénéficiaires potentiels de l'ancienne APE* », **Dossier CAF**, 1986 (4)
- E. RENAUDAT et M. VILLAC, « *L'allocation de soutien familial, l'intervention de l'Etat dans la gestion privée de l'après-divorce* », **Recherches et Prévisions**, 1986 (26)
- R. T. RIPHAHN, **Rational Poverty or Poor Rationality ? The take up of social assistance benefits**, Fév.2000
- A. ROZAN, « *L'organisation des Caisses d'Allocations Familiales en matière d'accès aux droits* », note interne CNAF, janvier 2001
- I. SAYN, **Droit et pratiques du droit dans les CAF**, rapport CNAF, 1998
- M.-O. SIMON, M. LEGROS, **Politiques sociales : l'épreuve de la pauvreté**, rapport CREDOC, n°159, 1995.
- Ph. STECK, « *Prestations familiales : une plus-value en gestion des droits* », **Droit social**, 1983 (11)
- H. STROHL, **La vie précaire des familles face à leurs difficultés**, Etudes CAF, n°21, 278p 1988
- A. TERRACOL, **Coûts de perception et taux de non-recours aux prestations sous conditions de ressources**, avril 2001, contribution aux journées de micro-économie appliquée, 2002.
- G. VALLERY, M.-A. BONNEFOY, R. ESKL, J. TEDESCO, « *Les échanges 'difficiles' techniciens-allocataires ou comment se construit la qualité de service* », **Recherches et Prévisions**, 1996 (45)
- Ph. WARIN, « *The role of non profit associations in combating social exclusion in France* », **Public administration and Development**, 2002 (22)
- W. VON ORSCHOOT, « *Les causes du non recours : des responsabilités largement partagées* », **Recherches et prévisions**, 199 (43)

## **Comment est abordée la question du non recours aux prestations sociales en France ?**

### **L'émergence de la question et la position des décideurs politiques**

Antoine Math (IRES)

Communication pour la rencontre « études et recherches » sur « Le non recours ou pourquoi certains ne font pas valoir leurs droits ? » organisée par la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France (MIPES), Paris, 20 juin 2003.

1) Je vais d'abord m'interroger sur les raisons qui peuvent expliquer pourquoi le non-recours a peu à peu émergé dans le débat public et les discours depuis le milieu des années 1990.

2) Je voudrais ensuite montrer par une illustration l'ambiguïté des pouvoirs publics au regard de cette question.

### **1. les causes de l'émergence de la question du non recours aux prestations sociales.**

Jusqu'au milieu des années 1990, la question du non-recours aux prestations sociales et de l'accès aux droits ne fait pas l'objet d'un intérêt réel même si on peut trouver traces depuis la fin des années 1970 d'une certaine préoccupation pour cette question du côté de la CNAF et des CAF (cf. intervention de Nadia Kesteman). Depuis le milieu des années 1990, elle fait par contre l'objet d'une attention accrue, tant du côté des décideurs politiques ou des gestionnaires des organismes chargés de verser les prestations, que du côté de certains acteurs de la société civile (ONG) et elle s'est manifestée à travers des travaux d'études et de recherches, souvent impulsés par les services des administrations économiques et sociales ou d'organismes de protection sociale.

Pourquoi cette émergence durant les années 1990 ?

A. Plusieurs facteurs ont favorisé l'émergence de cette question, l'ont rendue peu à peu visible.

\* Le contexte social a joué un rôle. A partir de la fin des années 1980, avec le chômage de masse et de longue durée apparaissent de nouveaux phénomènes de pauvreté (les fameux « nouveaux pauvres ») ou des phénomènes de pauvreté davantage visibles ou considérés comme anormaux qu'auparavant.

\* Cette évolution ne vient pas de la fatalité mais est directement liée aux politiques de restriction de l'indemnisation des chômeurs depuis le début des années 1980 qui accroît le volume des chômeurs non indemnisés. Les réformes de l'assurance chômage en 1982, 1984 et 1992 vont en particulier conduire à une détérioration des conditions de vie des chômeurs. La part des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage est passé de 76% en 1978 à environ 40 % en 1995 (53% si l'on inclut les

dispositifs de solidarité de l'indemnisation du chômage). La rhétorique va donc transformer les chômeurs non indemnisés, les privés d'emploi en nouveaux pauvres, en exclus.

\* Conjointement, on a assisté à une banalisation du chômage ordinaire, à un renoncement face au chômage (Mitterrand « on a tout essayé ») et, dans un contexte idéologique où les idées libérales sont devenues dominantes, l'indignation va se reporter sur les plus pauvres des pauvres. La mobilisation contre la pauvreté devient au début des années 1990 un point de ralliement. La « grande pauvreté » a fini par effacer le chômage (Crémieux et alii, 2003).

\* C'est aussi l'arrivée dans le champ sémantique de la nouvelle notion à la mode d' « exclusion sociale » qui, en posant implicitement la question « exclu, mais de quoi ? » (à défaut de se demander comment et par qui ou par quoi...) a accompagné la nécessité d'examiner les problèmes d'accès à ce quoi on est exclu.

\* en même temps, les acteurs caritatifs deviennent davantage producteurs de connaissance sur la pauvreté et l'exclusion et mettent en évidence la problème de l'accès aux droits et le phénomène du non recours. Ces acteurs sont devenus d'autant plus légitimes que le « grande pauvreté » devient officiellement cause nationale. On peut citer deux rapports sous l'égide du Conseil économique et social qui connaîtront une certaine notoriété et vont marquer cette période. Ces deux rapports émanaient de personnalités d'ATD Quart-Monde, le rapport du père Wresinski sur la grande pauvreté en 1987<sup>1</sup> et celui de Geneviève De Gaulle Anthonioz sur les politiques de lutte contre la pauvreté en 1995. Le Secours Catholique va aussi produire à partir de 1994 un rapport public annuel sur les personnes qui se sont adressées à lui<sup>2</sup>. Ce rapport a eu d'autant plus impact auprès des média et des décideurs qu'il est bâti sur une analyse quantitative des situations rencontrées. Cette approche statistique a eu du poids dans un contexte où le chiffre a acquis un pouvoir social de légitimation dans le débat excluant trop souvent d'autres formes de connaissance. Mais à la différence des données statistiques des administrations publiques et des organismes de protection sociale, ces données chiffrées portent aussi sur ceux non connus des organismes qui distribuent les prestations, ceux qui n'accèdent pas aux droits. Tous ces rapports d'acteurs caritatifs vont donc découvrir – et concourir à faire découvrir - la question de l'accès aux droits. C'est sans doute le rapport du Conseil économique et social (1995) sur *l'Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* qui insiste le plus fortement sur cette question.

\* Entre les deux rapports du CES de 1987 et 1995, il y a une pléiade de rapports officiels sur la pauvreté et l'exclusion, parfois 3 ou 4 par an (divers rapports pour le ministre des affaires sociales, celui de B. Fragonard sur les minima sociaux en 1992, celui de Chasseriaud en 1993 sur la grande exclusion<sup>3</sup>, le rapport d'évaluation du

---

<sup>1</sup> Wresinski J. « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Avis et rapport du Conseil économique et social, Journal officiel, 28 février 1987.

<sup>2</sup> Sur ce point, voir Lagouanelle G. et Saint-Macary D. (2003) « Les statistiques de pauvreté : l'expérience du secours catholique », in Yves Lochar et Maud Simonet-Cusset, *L'expert associatif, le savant et le politique* (à paraître).

<sup>3</sup> Chasseriaud C. « La grande exclusion sociale, questions liées à l'insertion et au devenir des publics en grande difficulté sociale », rapport au ministre des affaires sociales.

RMI en 1992, le rapport du Commissariat Général au Plan en 1992 sur les exclus et l'exclusion<sup>4</sup>, etc.).

\* des acteurs intermédiaires entre les administrations et les usagers, comme les Maisons du droit ou le Médiateur de la République, vont à leur tour accentuer la mise en lumière des problèmes d'accès aux droits.

\* dans de nombreux rapports émanant du monde caritatif ou des rapports officiels, les situations de pauvreté sont souvent renvoyées au destin et/ou aux caractéristiques des individus, de leur parcours, de leur manque, de leur insuffisance, de leur inemployabilité. La responsabilité collective n'est plus guère mise en cause si ce n'est pour apporter soutien et assistance, faire en sorte que les pauvres accèdent aux droits minima, pas pour remettre en cause les politiques et les droits eux-mêmes.

\* notons également au milieu des années 1990 l'émergence d'autres acteurs plus revendicatifs et dénonçant davantage le régime économique et sociale lui-même, créateur d'inégalités. Ces mouvements mettent en avant les droits créances ou « droits à », le droit à un revenu, le droit au logement, le droit aux transports, aux fluides (eau, électricité, téléphone), etc. Ces acteurs reflètent aussi plus généralement la montée dans la société d'un changement des rapports avec l'administration. Les usagers acceptent de moins en moins l'ancienne logique de faveur et exigent davantage qu'une logique de droit s'installe entre eux et l'administration (cette évolution s'est traduite par diverses lois récentes comme la loi sur l'obligation d'information des usagers 2000, la loi sur information des patients 2002, etc.).

\* un autre facteur qui a pu jouer à la marge dans l'émergence de la question est l'importation du concept de non-recours jusqu'alors seulement utilisé officiellement dans d'autres pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Allemagne. Dans un contexte d'intérêt accru porté aux systèmes de protection sociale des voisins européens à partir du début des années 1990 – c'est l'époque de « L'Europe de 1992 » - et avec l'accroissement des travaux de recherche français sur ces systèmes, travaux impulsés par les pouvoirs publics, des travaux para-administratifs de recherche (la revue *Recherches et Prévisions* de la CNAF) vont « découvrir » les exemples britanniques et néerlandais et permettre une ré-appropriation ou importation de la notion dans le cadre français du concept de « non take up ».

Mais tous ces facteurs n'auraient peut-être pas suffi à faire que les décideurs politiques s'en saisissent si ces derniers n'y avaient pas trouvé un intérêt, en particulier pour justifier leurs (in)actions, leurs politiques.

#### B. L'intérêt pour les décideurs politiques d'user d'un discours sur le non-recours

Les nouvelles politiques mises en œuvre entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 1990 (les lois sur le RMI de 1988 et 1992, loi sur l'aide médicale de 1992...) se sont avérées incapables d'enrayer le phénomène de la pauvreté.

---

<sup>4</sup> Nasse P. (1992), *Exclus et exclusions. Connaître les populations, comprendre les processus*, rapport pour le Commissariat Général au Plan, La documentation française, 224 pages.

Face à cet échec relatif des politiques publiques, les décideurs (voire les gestionnaires des organismes de protection sociale) vont trouver un intérêt à mettre en avant les problèmes d'accès aux droits plutôt que de remettre en cause les dispositifs de politique publique eux-mêmes, l'inadéquation de ces droits eux-mêmes. Ce point peu être illustré par deux moments majeurs de la fin des années 1990 en ce qui concerne l'action des pouvoirs publics pour les privés d'emploi et de revenu.

La première est la loi contre les exclusions de 1998. Cette dernière a surtout été bâtie pour permettre l'« accès de tous aux droits de tous », en fait aux droits déjà existants pour la plupart, pas vraiment ou peu pour améliorer le contenu des droits eux-mêmes (les moyens dégagés par cette loi sont dérisoires relativement au nombre de personnes à qui s'adresse les mesures et surtout face à la gravité et à l'ampleur du phénomène).

La deuxième illustration est le mouvement des chômeurs durant l'hiver 97/98. La demande essentielle de ces derniers n'était pas d'avoir accès aux droits, mais de contester l'insuffisance des droits. Le gouvernement décida de ne pas vraiment répondre à la demande d'augmenter les revenus et d'améliorer les conditions de vie des chômeurs comme par exemple augmenter le niveau du RMI, de l'ASS ou des autres revenus sociaux. Avec d'une part l'argument classique de vouloir privilégier le travail sur l'assistance, et d'autre part de l'accès au droit. Les réponses du premier ministre ou de la ministre ont été alors plutôt sur le registre « nous allons améliorer l'accès aux droits ». Ce qui n'était pas, ou très peu, le problème posé par les chômeurs au RMI ou à l'ASS qui avaient pour la plupart bien accès à leurs droits, mais qui contestaient le niveau très bas des revenus perçus.

Il était donc opportun pour les décideurs à pouvoir imputer l'échec relatif des dispositifs pour pauvres à leur mise en œuvre (effectivité) insuffisante, plutôt qu'à l'insuffisance de ces dispositifs, souvent par eux conçus et/ou défendus, et sans remettre en cause la dégradation ou l'extrême faiblesse de la protection accordée aux personnes privées d'emploi et/ou de revenus. Cette option, venant dans un contexte de contraintes budgétaires fortes (critères de Maastricht, pacte de stabilité, grandes orientations de politiques économiques...), offrait aussi l'avantage pour les décideurs politiques de montrer sous la forme d'effets d'annonce leur volonté d'apporter une réponse face aux interpellations, de reprendre les leitmotivs portés par les grandes ONG caritatives, d'être relativement consensuelle (qui pourrait ne pas vouloir que les gens aient accès à leurs droits ?) et d'être assez peu coûteuse.

Dans la foulée, cette orientation va être reprise par les acteurs administratifs et para-administratifs parmi leurs priorités ou orientations, ce qui aura des effets positifs. Soit pour mieux connaître le phénomène (observatoire de la pauvreté et de exclusion sociale, CNAF, etc...). Soit pour chercher à y apporter des solutions, favoriser l'accès aux droits et réduire le non-recours, un domaine dans lequel la CNAF et les CAF, déjà bien sensibilisées se sont semble-t-il fortement engagées (cf. intervention de Nadia Kesteman).

#### Conclusions : remarques pour conclure sur les causes de l'émergence de cette question dans l'espace public.

1<sup>ère</sup> remarque. Il conviendrait davantage de s'interroger sur les différences dans l'émergence (ou l'absence d'émergence) de la question selon les catégories de populations et/ou de prestations concernées : pauvres, « Rmistes », étrangers, personnes âgées (minimum vieillesse), personnes âgées dépendantes (prestation spécifique dépendance puis allocation personnalisée d'autonomie), assurance maladie (aide médicale, CMU), etc.

2<sup>ème</sup> remarque. Il conviendrait aussi de se demander pourquoi la discrimination, une question enfin reconnue au niveau des décideurs politiques depuis quelques années, « inventée » en France depuis peu (Fassin, 2002), n'a jamais été reliée ni dans les discours, ni dans les rapports, ni (ou si peu) dans les travaux de recherche sur le non-recours, alors que de nombreuses associations opérant dans le champ des malades, des malades du SIDA, des étrangers ou des handicapés ont produit des connaissances sur ce point. La discrimination

est bien une des causes de non-recours. Il faut toujours se garder de trop préjuger de la cause du non recours en reportant la responsabilité uniquement sur les personnes elles-mêmes. Pour reprendre le titre de cette matinée, pourquoi certains ne font pas valoir leurs droits ? c'est parfois parce que leurs droits leur sont refusés.

## **2. Les pouvoirs publics veulent-ils réellement lutter contre le non-recours ? les ambiguïtés du discours, une illustration avec l'aide médicale Etat (AME).**

L'AME est a remplacé l'ancienne aide médicale depuis la réforme CMU. Elle est aujourd'hui quasiment exclusivement réservée aux étrangers sans papiers qui résident en France et qui ont été exclus de la CMU.

### Brève présentation de l'aide médicale d'Etat (AME)

L'aide médicale d'Etat (AME) est destinée aux résidents qui ne justifient pas des conditions de stabilité et de régularité de séjour pour accéder à l'assurance maladie et au dispositif CMU (de base et complémentaire). Alors que précédemment l'aide médicale (départementale et d'Etat) couvrait plusieurs millions de personnes avant la réforme CMU – théoriquement toutes les personnes résidentes non affiliées à un régime d'assurance maladie - la nouvelle aide médicale d'Etat couvrirait environ 170000 personnes au 30/09/2002. Il s'agit quasi exclusivement des personnes ne remplissant pas la condition de régularité de séjour, soit les étrangers sans papiers (ou encore des étrangers en séjour régulier ou en cour de régularisation et qui pourraient être affiliés via la CMU de base, mais qui sont à tort renvoyés vers le dispositif AME<sup>5</sup>). Il y a aussi pour une part négligeable des personnes ne remplissant pas la condition de stabilité du séjour, c'est-à-dire des personnes depuis moins de 3 mois en France : on y trouve ainsi des Français ayant vécu à l'étranger ou dans les TOM et revenant en France ou encore des Français rapatriés de l'étranger (ou des TOM) souvent pour des raisons sanitaires d'ailleurs, et qui ne peuvent pas être affiliés à l'assurance maladie à un autre titre (ni salarié, ni pensionné, ni ayant-droit d'un assuré, etc.). L'AME est un dispositif soumis à condition de ressources (mêmes plafonds que pour la CMU complémentaire). L'AME est aussi soumise à une condition de résidence habituelle en France, ce qui exclut, sauf exceptions, les touristes, les « visiteurs » et tous les étrangers dont le séjour en France est occasionnel<sup>6</sup>. Le panier de soin de l'AME est plus réduit que celui des personnes bénéficiant de la complémentaire CMU. Il est quasiment le même pour la couverture maladie et maternité de base (sauf rares exceptions comme les frais relatifs aux établissements pour les enfants handicapés) mais il est plus réduit pour la partie complémentaire pour les prothèses dentaires, orthodontie, optique, appareils auditifs et autres appareillages.

Vous savez certainement que le gouvernement a introduit diverses restrictions au dispositif dans la loi de finances rectificatives pour 2002 du 30 décembre 2002. Ce qui s'est passé est particulièrement intéressant au regard de la question du non recours, et surtout sur les ambiguïtés ou hypocrisies des décideurs politiques sur cette question.

Le succès du dispositif à réduire le non-recours est désormais considéré comme un problème car le meilleur accès aux soins induits par le dispositif s'est avéré représenter un

<sup>5</sup> Voir le rapport de l'IGAS : *Rapport sur l'évolution de l'aide médicale d'Etat*, rapport 2003 – 022 de l'IGAS présenté par B. Guillemot et F. Mercereau, février 2003.

<sup>6</sup> Pour une présentation complète, voir GISTI (2002), *Le guide de la protection sociale des étrangers en France*, La Découverte.

coût. Un coût relativement modeste mais d'autant plus facilement attaqué pour les décideurs publics qu'il s'agit d'un dispositif destinée à une population qui ne vote pas et qui est très stigmatisée : les étrangers sans papiers.

Je ne reviens pas sur les diverses péripéties<sup>7</sup>. Je voudrais illustrer la question de la façon dont les décideurs considèrent le non-recours à travers un rapport de l'administration destiné à déterminer les raisons de l'augmentation des dépenses d'AME et à trouver des réponses pour les limiter.

Il s'agit d'un rapport de l'IGAS de février 2003 (*rapport sur l'évolution de l'aide médicale d'Etat*, rapport 2003 – 022 de l'IGAS présenté par B. Guillemot et F. Mercereau, février 2003).

Parmi les raisons à la hausse des dépenses d'AME que les auteurs mettent à jour (nous ne revenons pas ici sur l'intégralité du rapport), l'une d'elle est directement imputable à la réforme CMU de 1999 qui « a permis d'améliorer l'accès à l'AME », de diminuer le non recours, en comparaison de l'ancienne aide médicale qui fonctionnait mal.

Sur la question de l'accès aux droits, le rapport repose sur 3 étapes. Il expose d'abord pourquoi l'ancienne aide médicale fonctionnait mal, pourquoi son accès était difficile et le non-recours élevé (1). Il analyse ensuite comment les entraves à l'accès ont été réduits dans le cadre de la nouvelle aide médicale, ce qui a facilité l'accès au droit et permis de diminuer avec succès le non-recours (2). Enfin, comme le but est désormais de limiter l'accès à ce dispositif, le rapport propose pour l'essentiel de revenir à ce qui faisait que l'ancienne aide médicale marchait mal (3).

#### 1. Le non recours élevé de l'ancienne aide médicale en raison des obstacles mis en place par les textes et les administrations

Le rapport rappelle à cet égard les défauts de l'ancienne aide médicale. Cette dernière, depuis la réforme de 1992, conduisait sur le papier à couvrir toutes la population jusque là non couverte. En fait, de nombreuses personnes n'y accédaient pas. Le rapport IGAS pointe les différentes causes à ce non recours :

- « *limites résultant des conditions d'application des textes* »
- « *méconnaissance du principe d'admission immédiate* » inscrite pourtant dans la loi, et, du fait de cette méconnaissance, les délais d'instruction pouvaient être très longs (jusqu'à six mois).
- « *exigences plus grande à l'admission* » par la nature et la multiplication des justificatifs ( par exemple des justificatifs de preuve d'une résidence dans la commune) ou par les pratiques de guichet plus ou moins légales, ce que le rapport de l'IGAS désigne par « *la nature plus officielle du guichet* » et illustre par des exemples : cartes de droit ne permettant pas le tiers payant, octroi de « *bons de soins ponctuels ou pour une durée limitée* » nécessitant de « *renouveler fréquemment les démarches* », positionnement de guichets à proximité de commissariats, etc. C'est la stratégie de dissuasion classique consistant à remplir un formulaire de vingt pages et d'exiger de nombreux justificatifs.

#### 2. L'amélioration de l'accès au droit, à l'AME suite à la réforme CMU

##### Une meilleure information

Le rapport de l'IGAS souligne que, à la suite de la réforme très médiatisée, « *la notoriété de la CMU a rejailli sur l'AME, délivrée au même guichet, et a contribué à la faire connaître* » aux « *responsables sociaux, associatifs et hospitaliers* » et aux « *bénéficiaires eux mêmes* ». Cette meilleure connaissance à faciliter le recours au dispositif.

---

<sup>7</sup> Voir par exemple, les publications et communiqué du gisti, notamment la publication « La santé est en danger », février 2003 ([www.gisti.org](http://www.gisti.org)).

### Une application à l'opposé de l'ancienne aide médicale

Le rapport de l'IGAS souligne que « *la direction prise a été de privilégier l'accès aux soins et de faciliter l'accès aux droits* ». Les instructions et les initiatives prises « *sont toutes allées dans le sens d'une interprétation extensive de la loi* », en fait dans le sens d'une interprétation non restrictive, contrairement aux pratiques antérieures. Le rapport souligne ainsi que « *l'ouverture des droits est largement simplifiée et déclarative* », impliquant pour surmonter les cas de difficultés à réunir les pièces justificatives, la possibilité de déclaration sur l'honneur notamment pour les ressources ou la résidence.

3. Les propositions du rapport IGAS pour restreindre l'accès à l'AME : réintroduire ce qui faisait que l'ancienne AMD ne fonctionnait pas afin d'augmenter le non recours.

Pour limiter le recours au dispositif, considéré comme trop coûteux, le rapport met en avant les éventuels abus, et suggère une stratégie de dissuasion et de suspicion consistant à remettre en cause la logique de la réforme de la loi CMU. Il s'agit notamment de remettre en place des obstacles, ceux qui conduisaient justement à limiter l'accès à l'ancienne aide médicale et qui étaient cause de non recours et de non accès aux soins. Les propositions sont les suivantes :

- « *mieux contrôler l'ouverture des droits* » : « *demander davantage de justificatifs probants* » ; « *laisser peu de part au déclaratif* » ; en cas d'absence de preuve attestant de la stabilité du séjour, attribuer des AME « *ponctuelles ... en cas de besoins urgents* », donc excluant des autres soins, et impliquant pour les personnes de renouveler les démarches ; « *éviter la délivrance d'attestations immédiates* » c'est à dire ne pas ouvrir les droits tout de suite ;
- « *conditionner [l'accès à l'AME] à une durée minimale de résidence ou à un délai d'attente* ». Dans ce dernier cas, il s'agirait de « *n'ouvrir droit à la prise en charge [immédiate] de soins ponctuels [que] dans les cas d'urgence* » et d'ouvrir les droits seulement après 3 ou 6 mois, à la condition d'un renouvellement de la demande de droits. « *Cette solution serait plus contraignante ... car elle force à prouver l'inscription à l'AME.. pour éviter d'ouvrir une nouvelle période d'attente* ». Dit autrement, si on oublie de renouveler à temps on ne peut toujours pas ouvrir droit à une couverture maladie (sauf soins ponctuels en cas d'urgence).
- « *prévoir des admissions de courte durée* », impliquant donc de renouveler les démarches, les prises de rendez-vous, etc.
- supprimer « *le maintien des droits* » qui permet à une personne ne remplissant plus toutes les conditions à l'assurance maladie (par exemple la perte de la régularité de séjour) de rester affiliée pendant 4 ans.
- « *encadrer l'offre de soins* » des bénéficiaires de l'AME, de façon discriminatoire par rapport aux autres assurés sociaux. Il s'agit de par exemple de « *réserver [restreindre] l'accès aux soins de ville à une liste de professionnels ou de structures de soins volontaires* », avec même l'hypothèse que le bénéficiaire de l'AME ait à choisir un seul professionnel de santé dans cette liste.
- « *limiter les cas de dispense d'avance des frais* » pour les bénéficiaires de l'AME, toujours de façon discriminatoire par rapport aux autres assurés sociaux, c'est-à-dire revenir sur la logique de la réforme CMU qui consistait à faciliter l'accès aux soins en généralisant le tiers payant et l'avance des frais.
- « *réexaminer la liste des prestations* » couvertes par l'AME, c'est-à-dire limiter davantage le panier de soin en comparaison des assurés sociaux et autres bénéficiaires de la CMU, et/ou encore, mettre en place un système de ticket modérateur tel que l'a prévu la loi de finances rectificatives pour 2002 du 30 décembre 2002. Cette réduction des droits n'impliquant pas forcément un moindre recours à l'AME, mais, du fait de l'augmentation des frais restant à la charge des patients, un plus fort renoncement aux soins.

Ce rapport de l'IGAS est très intéressant car il montre bien l'ambiguïté forte des pouvoirs publics sur la question du non recours. Si cette question est officiellement la priorité dans les discours des décideurs politiques, dans la pratique il en va tout autrement. Déjà en 1982, les opérations de prospections d'une dizaine de CAF en matière d'aide au logement auprès des personnes, malades âgées et handicapées n'avaient pas été étendues aux autres CAF. Il avait alors été considéré que si toutes ces personnes accédaient à leur droit le coût serait trop important.

**Conclusion :**

Cette ambiguïté du discours sur l'accès aux droits et le non recours ne serait pas grave si elle ne se traduisait pas parfois par des reculs inquiétants. En témoigne un projet de circulaire sur l'AME du 9 mai 2003 (dont il existerait des versions plus récentes) qui a repris plusieurs propositions du rapport de l'IGAS.

Cette circulaire fondée sur une logique de suspicion et de fraude vise clairement à rendre quasiment impossible l'accès aux soins médicaux.. Même ceux qui sont habitués aux circulaires du ministère de l'Intérieur avaient rarement lu pareil projet de circulaire, émanant pourtant du ministère des affaires sociales ! Parmi les propositions du rapport IGAS, cette circulaire propose notamment :

- la remise en cause du caractère déclaratif
- la suppression des facilités d'ouverture des droits dans les hôpitaux, dans les permanences associatives d'accès aux soins, etc.
- la suppression de l'admission immédiate à l'AME même en cas d'urgence médicale ou sociale
- l'ouverture de droits pour des périodes limitées visant à rendre fastidieuse les démarches pour l'accès aux soins.

Comme on le voit, contrairement aux discours officiels et souvent lénifiants, les pouvoirs publics ne cherchant pas toujours à combattre le non-recours, parfois ils le recherchent activement.

# *Observatoire du droit des usagers des institutions sociales*

## Charte

*L'observatoire regroupe des associations suivantes : AC !, Act-Up Paris, ASUD, Connexion, Droit devant, GISTI, Education et Société (mouvement professionnel et citoyen), SAUTS, Ssamizdat.net, Turbulences Marne-la-Vallée, etc.*

*Coordonnées : Observatoire du droit des usagers  
BP 228  
77441 Marne la Vallée Cedex 02  
email : [oduis@samizdat.net](mailto:oduis@samizdat.net)*

### **Préambule**

**Les organisations, collectifs et associations d'usagers, membres de l'observatoire, sont vecteurs d'une prise de parole collective des usagers des institutions sociales.**

Ces organisations s'inscrivent dans le mouvement social. Elles participent depuis plusieurs années aux luttes pour la défense des personnes exclues de droits fondamentaux (sans papiers, sans logis, chômeurs, précaires, etc.), mais aussi pour l'accès à de nouveaux droits. Elles entendent s'opposer aux inégalités sociales, combattre la précarité et promouvoir la reconnaissance des usagers dans les institutions sociales et dans toute forme de négociations avec les pouvoirs publics.

Par cet observatoire, ces associations veulent participer à la production de connaissances à partir de revendications prenant appui sur les situations concrètes. Leur légitimité provient de leur capacité à produire une expertise critique contrebalançant l'expertise officielle. L'observatoire doit permettre d'articuler des connaissances spécialisées propres aux différents réseaux représentés. Il entend renforcer ainsi l'expertise des différentes organisations qui le composent.

Les associations membres de l'observatoire veulent mettre en évidence des dysfonctionnements inadmissibles. Ces critiques peuvent aboutir à des remises en cause plus ou moins radicales du fonctionnement des institutions, voire du travail des professionnels. Mais loin de nier leur professionnalité, elles peuvent au contraire la renforcer et mettre à jour des éléments de leur compétence aujourd'hui non reconnus, telle la capacité d'intégrer dans leur pratique la reconnaissance d'une représentation collective de défense des usagers dans les institutions.

**Les travailleurs sociaux membres de l'observatoire veulent par leur participation dépasser le cadre strict de leur intervention institutionnelle et modifier leur relation aux usagers.**

Ils entendent donner une dimension critique et politique à leur pratique professionnelle. Ils s'agit ainsi rendre audible la parole des usagers trop souvent étouffée, de reconnaître leur production de connaissances, d'inscrire leur expérience singulière dans une dynamique collective et la confronter à l'expérience des travailleurs sociaux.

Mais en tant que professionnels du travail social, ils veulent retrouver leur propre capacité d'expertises et d'analyses indépendantes de leur institution. Ils souhaitent par exemple s'interroger sur les missions de service public traditionnellement dévolues à leur profession.

Ils pensent aussi nécessaire de confronter à la conflictualité d'un espace public conçu comme un champ de luttes, des pratiques institutionnelles captives d'orientations trop souvent fixées sans concertation par les tutelles. Au centre d'une *gestion du social* par l'Etat et les collectivités territoriales qui essaient de la dépolitiser, les travailleurs sociaux veulent participer aux débats politiques à partir de leurs réflexions sur leur pratique.

**L'observatoire se définit comme un espace de débat, de confrontation et d'action entre professionnels, usagers et militants.**

Il doit pouvoir tenir un discours politique et trouver des modes d'intervention immédiats. Il doit être un moyen de lier expertise et action afin de contraindre les institutions à prendre en compte la capacité d'analyse des usagers et leurs revendications.

L'implication des membres de l'observatoire dans le champ politique, et plus particulièrement comme acteurs du mouvement social, doit favoriser des positionnements communs, des argumentaires politiques et même des actions communes.

Les usagers, les militants associatifs, les syndicalistes, les associations et les organisations syndicales en accord avec cet appel y ont leur place pour accroître la capacité commune d'agir dans l'espace public.

**Objectifs de l'Observatoire**

1. défendre des droits inaliénables, déconnectés de tout contrôle social : droit à un revenu et aux prestations sociales, accès immédiat aux soins, droit au logement, libre circulation et installation des personnes, etc.
2. peser sur les décisions des pouvoirs publics afin de contribuer à garantir le droit des usagers dans le cadre des différentes législations et réglementations existantes et d'inciter voire de contraindre les pouvoirs publics à créer de nouveaux droits ;
3. obtenir une prise en compte des exigences des usagers dans les orientations en matière d'études, de recherches et d'évaluations ;
4. imposer l'expertise et les revendications des groupes sociaux exclus des débats et des décisions qui les concernent ;
5. mettre à la disposition des usagers les informations techniques et militantes nécessaires pour agir dans l'espace public.

## Domaines d'intervention de l'observatoire

Les domaines d'interventions de l'observatoire seront proposés selon les centres d'intérêts des participants, les demandes des usagers et l'actualité. Ils seront définis sur décision du groupe de pilotage. Parmi les domaines déjà envisagés :

1. comparer les dispositifs d'accueil des usagers : accessibilité des services, délais d'attente, durée du traitement administratif du dossier, qualité de l'accueil, respect de la confidentialité, etc. ;
2. recenser les difficultés rencontrées par les usagers pour contester une décision prise à leur encontre et faire un recours ;
3. pointer les conséquences du refus d'une présence des associations de défense des usagers dans les institutions sociales en matière d'accès aux droits ;
4. exiger la présence d'associations et d'usagers dans les institutions sociales ;
5. faire connaître les décisions arbitraires prises par les institutions dans l'application des textes liées à l'action sociale.

## Méthode de l'observatoire

Pour cela, l'observatoire se propose :

- d'articuler l'approche des usagers et celle des professionnels ;
- de mettre chacun en position de producteur et d'utilisateur de connaissances critiques ;
- de construire un espace de confrontation des savoirs et des pratiques entre usagers, militants et professionnels.

par :

- une meilleure circulation de l'information,
- un recueil d'analyse, d'études et de recherches-actions,
- des actions d'interpellation et de dénonciation directe des abus,
- des propositions et contre propositions,
- une meilleure visibilité des expériences alternatives.

## Informations collectées :

Les données et les bases de travail de l'observatoire se feront à partir :

- **d'informations écrites** : éléments de dossiers, courriers administratifs, demandes d'information par les associations, rapports et études mis à disposition, dossiers thématiques déjà réalisés par des membres de l'observatoire,
- **d'informations orales** : compte rendu d'entretiens, témoignages, etc.,
- **d'observations directes** : compte rendu écrit, vidéo, audio, etc.,
- **de statistiques ou de données chiffrées.**

## Production :

1. un bulletin de l'observatoire,
2. un rapport annuel de l'observatoire,
3. des rapports de recherches, d'études, d'expertises, etc.
4. des guides de défense des droits des usagers dans une collection commune,
5. des projets institutionnels alternatifs.

Chaque projet de rapport approuvé par le comité de pilotage fera l'objet d'une double diffusion par l'observatoire ou/et par l'une ou plusieurs associations adhérentes, à condition de mentionner les sources. En cas de désaccord, chaque association peut diffuser les seules informations collectées en son nom propre.

Le copyright est celui de l'observatoire. Tout mode de diffusion devra l'indiquer.

### **fonctionnement de l'observatoire**

Le fonctionnement de l'observatoire repose sur l'engagement actif de chacun de ses membres.

#### **Le comité de pilotage**

Le comité de pilotage désignera des personnes référentes sur chaque thème. Le référent qui aura la responsabilité de la collecte et de l'archivage des informations et la rédaction d'un rapport.

Chaque groupe représenté s'engage à informer le référent du thème ou sujet traité : présentation de situations similaires ou proches ; mise en relation avec des travailleurs sociaux ou des personnes ressources concernées, communication de rapports, synthèses, notes, etc.

Chaque groupe représenté s'engage à proposer à ses instances internes de soutenir et de participer à des actions de type motion, pétition, manifestation, zap, occupation, en fonction du problème traité et à la demande d'un ou plusieurs membres de l'observatoire.

Chaque groupe représenté s'engage à prendre en compte des situations de difficultés individuelles signalées par d'autres associations, des travailleurs sociaux, des usagers, etc. en mettant en œuvre des orientations afin que la personne concernée puisse mieux se défendre.

#### **Les relais locaux**

L'existence de relais locaux est essentielle dans la production et l'utilisation des connaissances critiques. L'observatoire s'alimente en effet des différences observées suivant les lieux et parfois les politiques locales dans l'application des textes, donc des marges de manœuvres offertes par la réglementation et son interprétation. En outre, agir localement permet à tous ceux qui le désirent de s'investir là où ils résident.