

ACTUALITÉS SUR...

L'accès au(x) droit(s) est une notion récurrente dans les politiques publiques actuelles. Elle est transversale à l'ensemble des champs d'intervention de l'ORIV. Il s'agit d'un enjeu pour les habitants-es des quartiers en politique de la ville, pour les personnes étrangères dans le cadre du processus d'intégration ou encore pour les personnes confrontées à des situations discriminatoires.

Mais derrière cette apparence d'évidence partagée, la notion d'accès au(x) droit(s) demande à être précisée. Elle pourra revêtir des problématiques différentes, en fonction du contexte et des politiques publiques dans lequel elle est mobilisée. La définir, comprendre pourquoi et comment elle est mise en œuvre doit permettre de mieux agir. Après avoir rapidement rappelé les différentes acceptions de cette notion, ce zoom traite principalement des enjeux liés à l'accès aux droits sociaux.

ACCÈS AU DROIT OU ACCÈS AUX DROITS ?

Au singulier, l'expression « accès au droit » renvoie à une conception traditionnelle et institutionnelle de l'accès au droit, à savoir l'accès à la justice, au tribunal, au procès. En 1991 et 1998, deux lois¹ l'élargissent à l'information juridique et aux conseils juridiques prodigués par les professionnels-les du droit (avocat-e, notaire, huissier-ère...), et ce en dehors de tout procès. Ces deux lois contribuent alors à structurer une politique d'accès au droit et d'aide aux victimes et à développer une justice de proximité. Parmi les acteurs clés de cette politique d'accès au droit, le Conseil départemental d'accès au droit (CDAD) est en charge de définir la politique d'accès au droit à l'échelle du département, de piloter et de coordonner les actions en matière d'accès au droit (lieux et permanences d'accueil, d'information et de consultation juridique, diffusion de brochures d'information...)².

Au pluriel, la notion d'accès aux droits trouve une autre signification. L'expression s'entend comme l'accès aux droits sociaux fondamentaux : emploi, logement, santé, éducation, protection de la famille et de l'enfance, protection sociale... dont l'accès à la justice devient alors un des éléments. Cette conception de l'accès aux droits au pluriel a notamment été consacrée par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la loi contre les exclusions qui proclame : « La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de

L'INTÉGRATION, LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LA VILLE

l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance. ». Avec la loi de 1998, l'accès aux droits s'articule plus étroitement avec les politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions. Les publics visés sont, en priorité, ceux en situation de pauvreté ou de précarité. L'accès effectif de tous et toutes aux droits fondamentaux « exige, non pas tant de reconnaître des droits nouveaux que de mettre en cohérence, tout en les améliorant, les droits et mécanismes existants. »³

Garantir l'effectivité des droits sociaux, particulièrement pour les publics les plus fragiles, est par définition complexe. Parmi les freins repérés, les enjeux liés à la dématérialisation des procédures apparaissent aujourd'hui comme une nouvelle préoccupation pour les acteurs. Avant de revenir sur cet enjeu, il semble important de rappeler le contexte d'émergence de l'accès aux droits sociaux comme une priorité de l'action publique, ainsi que son cadre de référence.

GARANTIR L'ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS SOCIAUX : UNE PRIORITÉ DE POLITIQUE PUBLIQUE QUI ÉMERGE DANS UN CONTEXTE PARTICULIER

Garantir un accès effectif aux droits sociaux devient, à partir des années 90, une des priorités affichées des politiques publiques. Cette approche centrée sur l'accès aux droits marque un tournant dans les conceptions de l'action sociale. Elle émerge dans un contexte marqué par les conséquences de la crise économique qui marque les Etats providences depuis les années 80.

Ce contexte se caractérise par une montée de nouvelles formes de précarité avec l'installation d'une société de sous-emploi durable, du chômage de masse et un accroissement de la demande sociale. Les modalités d'intervention de l'Etat social évoluent : elles passent d'un modèle de protection collectif et centralisé ayant pour objectif de couvrir les risques susceptibles d'affecter chacun dans une société de plein emploi, à un modèle d'action sociale centrée sur l'insertion et la lutte contre l'exclusion. Les politiques d'insertion s'individualisent et se décentralisent. « Le Revenu Minimum d'Insertion, créée

ZOOM >

**Accès aux droits sociaux...
Une préoccupation ancienne,
des enjeux qui se renouvellent**



octobre 2019
n°119
Bulletin d'information
de l'Observatoire Régional
de l'Intégration et de la Ville

en 1998, est emblématique de ce tournant. Il s'adresse à des individus situés en deçà d'un certain niveau de ressources plus qu'à des groupes et le contrat adjacent est géré par les départements. »⁴ Parmi les stratégies mises en œuvre, les Etats providences développent alors des politiques de ciblage « avec la volonté de distribuer à ceux qui en ont vraiment besoin ». Les acteurs sociaux s'inquiètent, bien conscients que « plus les aides sont ciblées et assorties de nombreux critères d'éligibilité, plus les difficultés d'accès ont tendance à augmenter. »⁵ En opposition à ces politiques de ciblage, la thématique de l'accès aux droits émerge.

Mis en avant par la loi de 1998 sur la lutte contre les exclusions, cette notion d'accès aux droits, présente alors un double avantage. D'une part, elle fédère les politiques d'action sociale autour d'un but concret, faire en sorte « que les droits reconnus à tous en matière de logement, d'éducation, de santé, d'emploi et plus largement de citoyenneté ou encore d'accès à la justice soient garantis aux personnes relevant des politiques d'action sociale. »⁶ D'autre part, elle se réfère à des principes forts et à un socle commun, les valeurs des droits de l'homme comme idéal de l'action publique.

RECONNAÎTRE ET PROTÉGER LES DROITS SOCIAUX : UNE PRÉOCCUPATION ANCIENNE

Si la loi de 1998 se réfère aux droits sociaux fondamentaux, la reconnaissance et la protection de ces derniers datent de la première moitié du XIX^{ème} siècle, dans le contexte de sociétés marquées par la révolution industrielle.

Au XX^{ème} siècle, ce sont des droits reconnus et protégés par des textes internationaux et nationaux. La Déclaration Universelle des droits de l'homme, en 1948, affirme, à l'article 25, que toute personne « a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille. » La Constitution française, par le Préambule de 1946, proclame « La nation garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de sa situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »

Leur objectif est clair : assurer un socle minimal de droits et de

« garanties matérielles et symboliques (...) considérées comme constitutives d'un standard minimal dans les conditions d'existence en-deçà duquel la socialisation et l'intégration des personnes au sein de la société est compromise. »⁷ Il s'agit d'assurer des conditions d'existence dignes mais également « de réduire les inégalités d'ordre économique dans une perspective de justice sociale »⁸. Les droits sociaux sont donc la traduction concrète du principe de solidarité et, de fait, contribuent à la cohésion sociale.

Souvent qualifiés de droits de l'homme de la seconde génération, les droits sociaux occupent une place singulière au sein de la doctrine juridique. Les droits dits de la première génération désignent les « droits civils et politiques », souvent appelés « droits-libertés » tels que la liberté de penser, de circuler, de s'exprimer... Ils correspondent à l'héritage philosophique de la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789. Ces droits-libertés supposeraient une abstention de l'Etat et une liberté de choix et d'action de l'individu. Par opposition, les droits sociaux, souvent qualifiés de droits créances, reposeraient sur une intervention « positive » de l'Etat⁹ pour les rendre effectifs. Ils « mettent l'accent sur l'enracinement de l'être humain dans différentes entités collectives. Son titulaire serait l'Homme concret, travailleur, consommateur, membre d'une famille à l'opposé de l'Homme abstrait des droits de l'homme et du citoyen de 1789 »¹⁰. Cette distinction entre catégorie de droits, fondée sur leur historicité, semble toutefois aujourd'hui un peu dépassée. Quel que soit la nature du droit et des obligations des pouvoirs publics, « tous les droits imposent aux Etats la triple obligation de « respecter », « protéger » et « réaliser » les droits »¹¹.

La mise en œuvre des droits sociaux présente cependant deux caractéristiques. Elle relève effectivement de l'action collective et politique assurée par l'ensemble des politiques sociales. Leur reconnaissance et leur protection permet de réclamer des actions positives de la part des autorités : organisation de services publics, réglementation, mise en place de prestations... Ensuite, elle repose sur l'identification de bénéficiaires précis. Les droits sociaux sont souvent présentés comme des droits catégoriels. Si « tout individu est titulaire de droits sociaux, en raison de l'universalité des droits de l'Homme, en revanche, la liste des bénéficiaires varie en fonction de l'appartenance à des catégories déterminées par des caractéristiques personnelles (jeunesse, âge, vieillesse, infirmité, maternité, sexe) ou sociales comme les revenus. »¹² La protection des droits sociaux fait l'objet de débats réguliers et récurrents : entre les partisans de ces droits « pour qui ces droits sociaux sont le prolongement logique et nécessaire des droits civils et politiques (il ne saurait y avoir de liberté véritable là où l'individu ne dispose pas d'une sécurité matérielle minimale) » et les adversaires qui y voient un « coût économique trop lourd pour l'ensemble de la collectivité »¹³. Il existe « un assez large consensus (...) aujourd'hui pour conclure à la nécessité de consolider les droits sociaux en question mais aussi à la possibilité d'en renforcer l'accès effectif »¹⁴.

METTRE EN ŒUVRE L'ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS SOCIAUX : UN ÉQUILIBRE FRAGILE ENTRE PRÉOCCUPATION SOCIALE ET ENJEU GESTIONNAIRE

La mise en œuvre des droits sociaux est complexe et pose inévitablement des problématiques d'organisation. Elle se situe « à la croisée de préoccupations sociales et gestionnaires »¹⁵ dans la mesure où « les politiques d'accès aux droits doivent satisfaire la recherche de performance imposée par les contraintes pesant sur les finances publiques. »¹⁶

Dans un contexte de montée de nouvelles formes de précarité et d'exclusion et un renforcement des inégalités, les conditions d'accès aux droits sociaux semblent fragilisés par :

- Des contraintes budgétaires et gestionnaires de plus en plus fortes pour la plupart des institutions en charge de la mise en œuvre des droits sociaux.
- Des législations sociales et sanitaires qui se complexifient avec une démultiplication des catégories d'intervention, de publics cibles et de dispositifs.
- L'accélération de la dynamique de dématérialisation des services publics avec l'objectif d'une administration « zéro papier » d'ici 2022¹⁷.

Ces constats sous-tendent les difficultés mises en exergue en termes d'accès aux droits sociaux pour les publics : « le manque d'information, la complexité du système administratif, l'illisibilité des démarches, la déshumanisation de l'administration, mais aussi les freins psychologiques tels que le sentiment de honte, la peur de la stigmatisation et le refus de l'assistantat »¹⁸.

Ces difficultés alimentent alors des situations de non recours aux droits, aux services et aux prestations sociales. Le non recours recouvre « les situations où, qu'elle qu'en soit la raison, une personne ne perçoit pas une prestation ou un service auquel elle pourrait prétendre »¹⁹. Les raisons sont diverses et peuvent relever de la « non connaissance, la non demande, la non réception ou la non proposition ». Le processus de dématérialisation apparaît comme un facteur supplémentaire à prendre en compte dans les difficultés d'accès aux droits et de non-recours.

LA DÉMATÉRIALISATION : LEVIER OU FREIN POUR UN ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS SOCIAUX ?

La dématérialisation « désigne le processus par lequel une organisation remplace ses supports d'information papier par des fichiers informatiques. Dans les services publics, elle se traduit par la multiplication des démarches à réaliser en ligne et s'accompagne d'une réorganisation des modalités d'accueil du public, voire de la fermeture de guichets. »²⁰

Les démarches visées par la dématérialisation sont de plus en plus nombreuses : demandes d'allocation de la CAF, demande ou déclaration de revenu de solidarité active, inscription, délivrance d'attestation de Pôle Emploi, déclaration des revenus et paiement des impôts, demandes concernant l'allocation adulte handicapé, demandes concernant la sécurité sociale et les droits à la santé

(CMU, CMU-C, ACS, AME), démarches auprès de la préfecture concernant notamment les titres de séjour...

Cette accélération questionne les acteurs quant à ses conséquences et ses impacts sur les conditions d'accès aux droits sociaux, notamment pour les publics les plus fragiles et pour les professionnels-les en charge de l'accompagnement. Différentes études, rapports, diagnostics font état de la « fracture numérique », qui renforcerait le non-recours aux droits sociaux et les inégalités d'accès aux services publics.

De manière générale, la fermeture de services publics de proximité et la dématérialisation des procédures en matière d'accès aux droits ont les conséquences suivantes : au mieux, un report des publics sur une offre de proximité (qui parfois peine à absorber ces nouvelles demandes), au pire du non recours aux droits. De nombreux rapports ont pointé que si le processus de dématérialisation en matière d'accès aux droits simplifie l'accès aux démarches pour une majorité de personnes, il augmente le besoin de contact et d'accompagnement social pour les publics les plus fragiles.

Du côté des publics, les principales difficultés de l'accès aux droits via les outils numériques sont : l'accès aux équipements ; l'accès à la connexion ; les compétences numériques de base à travers les connaissances informatiques mais, aussi et surtout, le frein psychologique (la peur des nouvelles technologies et surtout, la peur de se tromper). D'après les enquêtes pilotées par la Mission Société Numérique en 2017, « treize millions de Français se trouvent en exclusion numérique, soit parce qu'ils n'ont pas d'accès à Internet, soit parce qu'ils ne sont pas à l'aise avec l'outil numérique. Ils sont 40% à ressentir une inquiétude à réaliser leurs démarches administratives en ligne. Cependant, il y a une vraie volonté d'acquérir des compétences car 76% des Français se déclarent prêts à adopter les nouvelles technologies, dont deux tiers précisant que cela doit se faire progressivement, s'ils sont accompagnés ».²¹

L'association Emmaüs Connect distingue trois types de publics en matière d'accompagnement numérique : les personnes à assister (publics durablement exclus en raison de leur âge, d'un handicap...); les personnes à former (personnes débutantes en capacité d'apprendre); les personnes « coup de pouce » (publics avancés qui rencontrent un frein ponctuel et qui ont besoin d'être réassurés dans le cadre d'une démarche par exemple).

Du côté des intervenants sociaux, la dématérialisation exige aussi le développement de nouvelles compétences et postures pour prendre en compte ce nouvel environnement numérique (utilisation des plates formes, des sites internet des organismes ouvreurs de droit, repérage des compétences numériques des personnes...).

Pour les pouvoirs publics, garantir l'accès aux droits et aux services publics dans ce contexte de dématérialisation s'avère une des priorités des stratégies d'inclusion numérique. En 2018, la Stratégie nationale pour un numérique inclusif s'est notamment donnée

ZOOM

comme ambition de « garantir l'accès de tous les Français à leurs droits et aux services publics dans un contexte de numérisation des démarches et de transformation numérique des politiques publiques » et de « permettre à tous les citoyens et les territoires de s'approprier les usages et potentialités numériques tout en développant leurs capacités d'agir dans la société numérique. » Les actions et les mesures déployées dans ce cadre doivent permettre d'accompagner chacun-e dans ses usages mais aussi de déployer des infrastructures pour l'accès de tous à un réseau de bonne qualité²² afin de « lutter contre la fracture numérique et les inégalités que cela peut engendrer »²³.

Les mesures s'organisent notamment autour des axes suivants : développer les connaissances et compétences de l'ensemble des intervenants au contact des publics pour mieux détecter les difficultés et compétences numériques ; proposer un cadre d'intervention sécurisé aux aidants afin de faire des démarches administratives en ligne à la place des publics à assister ; structurer les liens entre acteurs de l'intervention sociale et acteurs de la médiation numérique pour une meilleure orientation des publics en difficultés et éloignés du numérique²⁴.

Ces différents éléments mettent en avant les défis auxquels sont confrontés les acteurs face à une préoccupation ancienne mais dont les enjeux se renouvellent sous l'effet des évolutions sociétales. La question de l'accès aux droits reste une question centrale, dans une société qui fait de la justice sociale, de la solidarité et de la cohésion sociale ses piliers. Pour être à la hauteur des enjeux, elle nécessite aussi de repenser et renouveler les réponses apportées ainsi que les leviers à mettre en œuvre en termes d'action publique. La mise en œuvre de diagnostics territoriaux pour identifier les vulnérabilités à l'œuvre et le système d'acteurs peut constituer un point de départ pour répondre aux enjeux de l'accès aux droits.

¹ Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et la loi de 1998 relative à l'accès au droit et résolution amiable des conflits.

² D'autres dispositifs ont été créés pour accompagner la mise en œuvre de cette justice de proximité : création des maisons de la Justice et du droit (MJD), des Point d'accès au droit (PAD) ou encore renforcement des missions des associations d'accès au droit et d'aide aux victimes d'infraction pénale.

³ Michel BORGETTO, « Les enjeux actuels de l'accès aux droits, sens, portée, impact des politiques d'insertion », *Informations sociales*, n°120, décembre 2004, p. 10.

⁴ Collectif, *Sociologie des classes populaires contemporaines*, Paris, Armand Colin, 2015, p. 224.

⁵ Marie-Pierre HAMEL, « Politiques d'accès aux droits sociaux : une approche comparée dans trois pays européens », *Informations sociales*, n°178, juillet-août 2013, p. 25.

⁶ Robert LAFORE, « L'accès aux droits : de quoi parle-t-on ? », *Regards*, n°46, septembre 2014, p. 27.

⁷ Robert LAFORE, *op. cit.*, p. 25.

⁸ Diane ROMAN, « L'opposabilité des droits sociaux, Gérer les droits sociaux », *Informations sociales*, n°178, juillet-août 2013, p. 33.

⁹ Diane ROMAN, *op. cit.*, p. 34.

¹⁰ Thierry RAMBAUD, « Les droits sociaux comme droits fondamentaux », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 66, n°2, avril-juin 2014, p. 608.

¹¹ Diane ROMAN, *op. cit.*, p. 35.

¹² Thierry RAMBAUD, *op. cit.*, p. 616.

¹³ Michel BORGETTO, « Les droits sociaux entre procès et progrès », *Informations sociales*, n°178, juillet-août 2013, p. 14.

¹⁴ Michel BORGETTO, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵ Bernard PELAMOURGUES, Jérôme MINONZIO, « Introduction », *Informations sociales*, n°178, juillet-août 2013, p. 6.

¹⁶ Askoria, « Accès aux droits sociaux et lutte contre le non recours dans un contexte de dématérialisation ». Rapport d'accompagnement scientifique du projet #LABAcces, Rennes, Askoria, mars 2019, p. 30.

¹⁷ <https://www.gouvernement.fr/action/action-publique-2022-pour-une-transformation-du-service-public>

¹⁸ Collectif, L'accès aux droits sociaux en France. 60 initiatives contre le non-recours, *Journal Resolis*, n°20, novembre 2018, p. 10.

¹⁹ Site de l'observatoire du non-recours aux droits et services : <https://odenore.msh-alpes.fr/>

²⁰ Fabrique Territoires Santé, « Dématérialisation et accès aux droits de santé : Que faire face à la déshumanisation des services publics ? ». Dossier ressources, Paris, Fabrique Territoires Santé, novembre 2017, p. 6.

²¹ Rouja LAZAROVA, « Inclusion numérique : une boîte à outils mise à disposition des collectivités. Entretien avec Oriane LEDROIT, directrice de la Mission Société numérique au sein de l'Agence du numérique », *La Gazette des communes*, juin 2018

Voire aussi : <https://societenumerique.gouv.fr/13-millions-de-francais-en-difficile-avec-le-numerique/>

²² Voir les mesures clefs du plan national pour un numérique inclusif : <https://societenumerique.gouv.fr/plannational/>

²³ Dossier de presse : Plan national pour un numérique inclusif

²⁴ Ce dispositif a pour objectif de permettre la montée en compétences numériques des personnes en difficulté, pour aller vers plus d'autonomie. Le pass numérique est remis par des agents et des aidants aux personnes pour les orienter vers des lieux de médiation numérique (préalablement qualifiés) où ils pourront suivre des ateliers de formation adaptés à leurs besoins. <https://societenumerique.gouv.fr/pass-numerique/>

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction du zoom : Gaëlle Donnard
Suivi et contact : Diane Hässig



Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

1, rue de la Course / 67000 Strasbourg
tél. : 03 88 14 35 89 / fax : 03 88 21 98 31
contact@oriv.fr / www.oriv.org