

## AVIS SUR L'ACCÈS AUX DROITS ET LES NON-RECOURS

24 MARS 2022



***L'Avis sur l'accès aux droits et le non-recours***  
*a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 24 mars 2022*  
*(Adoption à l'unanimité)*

**RÉSUMÉ.**

Alors que plusieurs rapports et institutions pointent la difficulté pour de nombreux citoyens de faire respecter et d'accéder à leurs droits, la CNCDH rappelle, dans cet avis, l'inutilité de créer des droits sans mise en œuvre effective. Afin de garantir la pleine effectivité des droits, elle recommande d'une part de repenser la construction des politiques publiques : en luttant contre les préjugés et les discriminations qui favorisent les non-recours, en évaluant aussi bien les dispositifs que l'accès aux droits lui-même, et en impliquant les bénéficiaires des droits. D'autre part, elle appelle à repenser l'accessibilité des droits en simplifiant les démarches, en développant la formation des agents d'accueil à un accompagnement plus humain, en assurant un suivi des dossiers et enfin en construisant des outils numériques adaptés à la situation des personnes.

# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Introduction.</b>	<b>4</b>
<b>1. La construction des politiques publiques.</b>	<b>8</b>
1.1. Ne pas faire reposer sur les citoyennes la responsabilité des non-recours.	8
1.2. Construire autrement.	11
1.3. Mesurer le non-recours : évaluer et rendre compte.	12
<b>2. LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.</b>	<b>14</b>
2.1. Repenser l'accès aux droits.	14
2.2. Repenser les démarches attendues.	20
2.3. Repenser le suivi des demandes.	25
<b>SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS.</b>	<b>29</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES OU AYANT CONTRIBUE A L'AVIS.</b>	<b>31</b>

## INTRODUCTION.

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), institution indépendante de protection et de promotion des droits de l'homme, rappelle aux pouvoirs publics qu'il leur revient de construire et de mettre en œuvre des politiques publiques assurant l'effectivité des droits de l'homme. Or, tel n'est pas le cas alors que la crise de la Covid-19 n'a fait qu'amplifier des difficultés d'accès aux droits (santé, éducation, logement, culture et loisirs, etc.<sup>1</sup>) aggravant les situations de précarité en France<sup>2</sup>.

2. Des politiques publiques qui ne permettent pas pleinement l'accès de tous aux droits favorisent ce qu'il est désormais convenu d'appeler, faute de terminologie plus adaptée, les non-recours. Notion apparue dans le débat public français dans les années 90, le non-recours alimente les agendas politiques et institutionnels. De la loi d'orientation contre les exclusions de 1998<sup>3</sup> à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté vingt ans plus tard<sup>4</sup>, une place centrale devait être conférée à l'accès aux droits. Or, de nombreux rapports et études émanant d'institutions, de hautes juridictions ou encore d'associations sont régulièrement rendus, lesquels pointent la difficulté pour les citoyens de voir respecter leurs droits du fait d'une organisation des administrations soumise au « gouvernement par les nombres »<sup>5</sup>, délaissant l'exigence de qualité de la relation au profit d'une recherche de performance. C'est ainsi, par exemple, que la Cour des comptes rappelle, dans un rapport paru en janvier 2022, que « le [revenu de solidarité active] bénéficie insuffisamment aux personnes auxquelles il est destiné, avec des taux de couverture d'environ 70 % pour le volet allocation et de 40 % pour le volet accompagnement »<sup>6</sup>.

3. Si de nombreux travaux permettent d'objectiver ces non-recours dans le domaine précis des prestations sociales<sup>7</sup>, tous les droits sont remis en cause : le droit

---

1 Rapport du CNLE, « La pauvreté démultipliée- Dimensions, processus et réponses (printemps 2020/ printemps 2021) ».

2 CNCDH, *Avis pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition*, adopté le 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n° 47 ; CNCDH, *Lettres de l'Observatoire de l'État d'urgence sanitaire ; Avis sur les inégalités sociales de santé*, adopté le 17 février 2022, JORF n°0055 du 6 mars 2022, texte n° 83.

3 Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

4 Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée en 2018.

5 A. Supiot, *Le gouvernement par les nombres*, Fayard, 2015.

6 Cour des comptes, « le revenu de solidarité active », rapport public thématique, janvier 2022. A consulter en ligne.

7 Rapport de juin 2020 de la DRESS : le non-recours aux prestations sociales ; Christine CLOAREC-LE NABOUR et Julien DAMON : rapport au Premier ministre : La juste prestation, [disponible sur Internet](#) ; ROUBAN Luc, *Les raisons de la défiance*, Presses de Sciences-Po, 6 janvier 2022.

au logement<sup>8</sup>, à la santé, à l'éducation, à la formation professionnelle<sup>9</sup>, etc. De plus, ces obstacles concernent aussi bien les procédures administratives permettant d'accéder aux droits que les procédures contentieuses permettant de faire valoir ses droits devant la justice. La CNCDH n'a pas vocation à recenser de façon exhaustive dans le présent avis les situations de non-recours ni à évaluer l'ensemble des dispositifs existants mais à analyser l'état de l'accès aux droits et la problématique du non-recours au regard de l'exigence du respect des droits de l'homme, au-delà de la seule question de l'accessibilité. Elle traite principalement dans cet avis des non-recours administratifs sachant qu'un avis ultérieur pourrait être dédié aux non-recours contentieux.

4. Dans la suite de son précédent avis sur l'approche fondée sur les droits de l'Homme<sup>10</sup>, la CNCDH entend alerter les pouvoirs publics sur l'impérieuse nécessité de combattre les non-recours, non seulement pour respecter les droits de chaque citoyen mais encore pour assurer l'efficacité des politiques publiques et la cohésion sociale. Il convient de mettre fin à la stigmatisation de sujets de droits auxquels il est reproché un soi-disant assistanat social en même temps qu'ils ont le sentiment d'être abandonnés par l'État au risque de conduire à une rupture sociale et à un « *abandon de leur citoyenneté*<sup>11</sup> ». Cela nécessite de repenser l'accès aux droits et la manière dont il est mis en œuvre par les institutions, notamment à l'égard des personnes en situation de vulnérabilité.

5. Par ailleurs, la CNCDH entend rappeler que les droits ne sauraient être conditionnés au respect préalable de devoirs, conformément à sa constante prise de position<sup>12</sup>.

6. Les non-recours marquent l'échec de la mise en œuvre des politiques publiques et accentuent la dégradation des services publics. La supposée rationalité objective du calcul économique ne saurait être invoquée pour justifier une organisation attentatoire au respect des droits humains. D'ailleurs, les économistes eux-mêmes soulignent à quel point le calcul est délicat car il ne faut pas sous-estimer le coût social et financier des non-recours. Plus on aide les gens et plus ils gagnent en autonomie et en capacité, de sorte que même un calcul purement économique devrait conduire à lutter contre les non-recours. À titre d'exemple, un malade pris en charge à temps et dans de

8 27ème Rapport sur l'état du mal logement en France 2022, Fondation Abbé Pierre

9 Sur la santé : v. Observatoire de l'accès aux droits et aux soins 2020 (Médecins du monde), [disponible sur Internet](#);

CNCDH, *Avis sur l'effectivité des droits fondamentaux en prison : du constat aux remèdes pour réduire la surpopulation carcérale et le recours à l'enfermement*, adopté le 24 mars 2022.

Sur l'accès à l'éducation : Rapport de la Députée Sandrine Mörch *Scolarisation et grande précarité : l'accès à l'éducation pour tous*, [disponible sur Internet](#); Sur la formation professionnelle, [disponible sur Internet](#).

10 CNCDH, *Avis pour une approche fondée sur les droits de l'Homme*, adopté le 3 juillet 2018, JORF n°0161 du 14 juillet 2018, texte n° 104.

11 Ph. Warin, « Le non-recours aux politiques sociales », Éd. Presses universitaires de Grenoble, 2017.

12 CNCDH, *Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)*, adopté le 23 juin 2020, JORF n°0159 du 28 juin 2020, texte n° 78.

bonnes conditions engendrera sur le long terme moins de dépenses de santé<sup>13</sup>. Une personne en situation d'extrême pauvreté à qui on assure une sécurité minimum par la jouissance de ses droits fondamentaux retrouvera des conditions de vie décentes qui lui permettront de faire face par elle-même à ses responsabilités, de faire des projets et d'être autonome, ainsi que les prix Nobel d'économie Esther Duflo, Michael Kremer et Abhijit Banerjee l'ont démontré<sup>14</sup>. C'est pourquoi une réflexion sur la nécessité de garantir à toutes et tous des moyens convenables pour mener une existence décente et bénéficier de leurs droits doit être menée<sup>15</sup>.

7. La CNCDH constate l'usage désormais établi du terme de non-recours même si elle regrette que le vocable semble pointer la responsabilité du titulaire de droits qui n'aurait pas effectué les démarches requises. Elle considère qu'il est de la responsabilité des administrations de s'organiser de manière à l'éviter. Elle rappelle que le non-recours, selon la définition qu'en donne l'observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE), « renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre »<sup>16</sup>. Les chercheurs ont mis en relief la diversité des types de non-recours qu'il est important de comprendre pour mieux en combattre les causes.

8. Il faut ainsi distinguer le non-recours involontaire du non-recours volontaire même s'il faut être prudent sur ce second qualificatif<sup>17</sup>. En effet, si le sujet de droits renonce parfois volontairement à un droit, cela n'en délégitime pas pour autant le besoin<sup>18</sup>. Le non-recours volontaire peut s'expliquer par la crainte de percevoir un indu qu'il faudrait rembourser lorsque les règles de calcul ne sont pas lisibles, de la peur d'être stigmatisé, ce qui est le cas de certains parents qui craignent de faire l'objet d'un signalement relatif à la garde de leurs enfants, s'ils demandent une aide. D'autres raisons peuvent encore l'expliquer qu'il s'agisse du désintérêt, de la non adhésion au principe de l'offre, de l'incapacité cognitive ou physique à accéder à l'information par manque de mesures les rendant accessibles, etc.

9. Il faut encore distinguer le non-recours primaire qui consiste à ne pas réclamer un droit, qui est le plus évident, du non-recours secondaire. Ce dernier concerne les

---

13 Rapport Eurofound « Accès aux prestations sociales : réduire l'absence de couverture », 2015, Ph. Warin, *Agir contre le non-recours aux droits sociaux, Scènes et enjeux politiques*, Éd. Presses universitaires de Grenoble, 2019.

14 Esther Duflo, Michael Kremer et Abhijit Banerjee, *Repenser la pauvreté*, Le Seuil, 2012 et Esther Duflo, « Plus on aide les gens, plus ils sont aptes à sortir de la trappe à pauvreté », *Le Monde*, 03 janvier 2020.

15 CNCDH, *Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)*, adopté le 23 juin 2020, JORF n°0159 du 28 juin 2020, texte n° 78.

16 Ph. Warin, « Le non-recours : définition et typologies », document de travail, ODENORE, juin 2010.

17 Les membres de l'ODENORE distinguent ainsi le non-recours par non-connaissance (lorsque l'offre n'est pas connue), non-demande (lorsque l'offre est connue mais pas demandée), non-réception (lorsque l'offre est demandé mais pas obtenue) et par non-proposition (lorsque l'offre n'est pas activée par les agents prestataires, qu'elle soit connue ou non).

18 Wim van Oorschot, Antoine Math, « La question du non-recours aux prestations sociales », *Revue des politiques sociales et familiales*, Année 1996, n°43 pp. 5-17

hypothèses où le citoyen a réclamé mais n'a pu obtenir son droit, du fait, par exemple, de la complexité des procédures. Sont également distingués le non-recours complet, qui consiste à ne rien obtenir, du non-recours partiel lorsque la personne perçoit moins que ce qui lui est dû. En outre, le non-recours permanent concerne les hypothèses où le droit n'est jamais obtenu alors qu'il peut exister un non-recours temporaire lorsqu'il existe un décalage temporel entre la date de l'obtention effective du droit et celle où il aurait dû être perçu, ce qui conduit au non-recours qualifié de « frictionnel » qui résulte « *du temps [administratif] nécessaire à la procédure de demande d'une prestation* »<sup>19</sup>.

10. La CNCDH alerte sur le fait qu'il existe des hypothèses de cumul de non-recours. Une personne peut en effet cumuler le non-recours à plusieurs droits alors que la réparation intégrale des atteintes portées n'est pas garantie. Il est regrettable que la chasse aux non-recours ne soit pas une priorité alors que des moyens sophistiqués sont par ailleurs déployés au bénéfice de la lutte contre la fraude (fiscale, sociale)<sup>20</sup>.

11. La CNCDH souligne que des discriminations peuvent être à l'origine de non-recours, de même que des préjugés sur certains citoyens peuvent aussi les alimenter<sup>21</sup> en créant des obstacles supplémentaires au respect des droits. Par ailleurs, de toute évidence, les obstacles rencontrés lors de la revendication des droits affectent davantage les personnes en situation de vulnérabilité, également plus exposées aux discriminations.

*Ainsi, les personnes migrantes dans le Calais qui se voient notifier des expulsions de leur lieu de vie sur des motifs juridiques ou selon des procédures erronées, ne peuvent pas exercer de recours en raison de leur situation d'extrême précarité<sup>22</sup>. Il en est de même pour les gens du voyage, la question de l'ineffectivité de leur droit au logement étant une problématique récurrente sur laquelle une attention toute particulière est portée<sup>23</sup>. Les étrangers détenus auxquels une obligation de quitter le territoire français (OQTF) est notifiée pendant leur incarcération accumulent également les obstacles, de par leur situation, pour faire valoir leurs droits. Ils ne disposent que de 48 heures pour saisir le juge administratif d'une requête en*

19 P. Warin, *op. cit.*

20 V. Dubois, Contrôler les assistés, Genèse et usage d'un mot d'ordre, Raisons d'agir, 2021 : Etude des politiques et pratiques de contrôle par la CNAF depuis les années 1990 où on a constaté non pas une intensification de la fraude mais plutôt de l'essor et l'institutionnalisation de son contrôle. Comme les chiffres de la délinquance reflètent davantage l'activité policière, les chiffres de la fraude reflètent davantage l'évolution des pratiques administratives. Or dans les débats publics, l'augmentation des résultats de contrôle – leur efficacité – est souvent assimilée à une augmentation de la fraude elle-même.

21 Sacha Leduc, « Le non-recours et les logiques discriminatoires dans l'accès aux soins : Le rôle des agents de l'Assurance maladie en question », *Vie sociale* 2008/1 (N° 1), pages 69 à 93.

22 CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, adopté le 11 février 2021, JORF n°0045 du 21 février 2021, texte n° 44 ; Human Rights Watch, « *Infliger la détresse. Le traitement dégradant des enfants et des adultes migrants dans le nord de la France* », 7 octobre 2021

23 CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, p.33

*annulation contre l'OQTF, lequel statue dans les 72 heures de sa saisine<sup>24</sup>. Or, la brièveté de ces délais ainsi que les contraintes inhérentes à la détention rendent en pratique l'exercice du recours impossible<sup>25</sup>.*

12. Par cet avis, la CNCDH souhaite aider au respect effectif des droits par une lutte contre les non-recours aux droits et au droit. Pour ce faire, elle souhaite attirer l'attention sur la façon dont sont construites les politiques publiques (I) et sur leur mise en œuvre afin de les rendre effectives (II).

## 1. LA CONSTRUCTION DES POLITIQUES PUBLIQUES.

13. C'est la construction même des politiques qui doit être repensée, afin de développer en France une culture des droits, au bénéfice de l'ensemble des personnes présentes sur le territoire. Fondée sur le respect des droits fondamentaux, elle doit en premier lieu éviter de faire peser sur les citoyens la responsabilité du non-recours (1.), puis les associer à l'élaboration des dispositifs (2.) et, enfin, permettre une évaluation des politiques publiques pour rendre compte de leur efficacité de façon transparente (3.).

### 1.1. Ne pas faire reposer sur les citoyens la responsabilité des non-recours.

14. Si les causes du non-recours semblent bien connues et identifiées (manque d'information, complexité des conditions d'accès et des règles de gestion, stigmatisation sociale<sup>26</sup>), les auditions menées par la CNCDH ont révélé que, trop souvent, les politiques visant à éviter le non-recours se fondent sur le postulat d'un défaut émanant du bénéficiaire de droits. Ce dernier souffrirait d'un manque de connaissances, de volonté, de compréhension du dispositif, de maîtrise des outils informatiques, etc. Cette analyse atteste du regard moral posé sur les politiques sociales qui sous-entend que, pour obtenir un droit, il faut en faire la demande et le mériter.

15. Le terme « non-recours » lui-même entretient cette tendance. Issu de la

---

24 Articles L 614-1 et suivants et L 614-14 et 614-15 du Ceseda

25 CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28

26 Cour des comptes, « le revenu de solidarité active », rapport public thématique, janvier 2022 : « Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique a identifié huit causes : la mauvaise image de la prestation ; le manque d'information ; l'absence de proactivité de la part de l'utilisateur ; l'éligibilité inconnue ; le déficit de médiation et d'accompagnement ; la complexité de la prestation ; la rupture du processus d'instruction ; et enfin un faible intérêt pour la prestation ou sa concurrence avec d'autres » ; CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, p.19

traduction, peu aisée, de la notion anglo-saxonne de « non-take up »<sup>27</sup>, il se place du point de vue de l'administré qui doit agir pour obtenir son droit. Il peut donner à croire que le titulaire de droits en situation de non-recours s'abstiendrait d'y recourir, faisant ainsi peser sur lui la responsabilité de cette abstention<sup>28</sup>. Les notions d'objectif et de motivation apparaissent centrales et c'est donc à l'administré d'activer son projet. Si le terme de non-recours est désormais consacré, il est important que les pouvoirs publics prennent en compte cette situation, qui peut être source d'incompréhension pour le bénéficiaire, et repensent la façon même dont les droits sont élaborés.

16. En premier lieu, la CNCDH rappelle qu'il convient de ne pas imputer l'échec des dispositifs à leurs bénéficiaires, mais d'accepter la part de responsabilité des dispositifs, des procédures et des institutions elles-mêmes chargées de la mise en œuvre de l'accès aux droits (mauvais ciblage des populations visées, absence de moyens pour gérer les demandes, etc.)<sup>29</sup>. Les politiques sociales ne doivent donc pas être seulement conçues pour compenser des inaptitudes ou des carences mais également pour mettre fin aux ruptures de citoyenneté dans la mise en œuvre de l'offre publique<sup>30</sup>.

*À titre d'exemple, les mineurs non accompagnés connaissent de nombreux obstacles dans l'accès à leurs droits, à commencer par une évaluation de l'âge effectuée dans des conditions non-conformes aux droits fondamentaux. Ces atteintes ont ensuite des conséquences sur l'accès aux autres droits : hébergement, protection de la santé, éducation, etc. Ils rencontrent, par ailleurs, régulièrement des difficultés liées à l'absence de document officiel permettant de les identifier<sup>31</sup>.*

*S'agissant des enfants en situation de handicap, la CNCDH constate également que l'accès à la scolarité des enfants est loin d'être assuré pour tous ces enfants. Un nombre encore trop conséquent d'enfants handicapés ne bénéficient pas*

27 Deville, Clara, « Réflexions à propos de la notion de « non-recours » aux politiques sociales », *Sciences & Actions Sociales*, vol. 7, no. 2, 2017, pp. 78-89.

28 Les formes de recours auxquels les citoyens peuvent faire face sont nombreuses et complexes. Ainsi, en droit administratif, le recours administratif préalable obligatoire (RAPO) mis en place dans les domaines du droit des étrangers, du permis de conduire, de la fonction publique civile et de l'administration pénitentiaire, ajoute une démarche supplémentaire qui peut être source de complexité pour le justiciable.

29 Cour des comptes, « le revenu de solidarité active », rapport public thématique, janvier 2022. [Disponible sur Internet](#). Ph. Warin et P. Mazet, La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales, *Revue Regards* 2014/2 n° 46 : L'observation des non-recours montre ainsi que plus les prestations sociales sont ciblées plus elles engendrent de non-recours, créant de la part des allocataires une réaction de méfiance et de rejet et de la part des agents une mauvaise appréhension en raison de la trop grande complexité du dispositif.

30 Warin Ph., 2008, « Le non-recours par désintérêt : la possibilité d'un « vivre hors droits » », *Vie sociale*, n°1, p. 9-19.  
31 CNCDH, *Avis sur les 30 ans de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant La convention au regard de la construction de l'enfant*, adopté le 21 novembre 2019, JORF n°0279 du 1 décembre 2019, texte n° 54 ; *Avis sur la situation des personnes migrantes à la frontière franco-italienne missions dans les Hautes-Alpes et les Alpes-Maritimes - mars-avril 2018*, adopté le 19 juin 2018, JORF n°0150 du 1 juillet 2018, texte n° 24 ; *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national (...)*, 26 juin 2014, JORF n°0156 du 8 juillet 2014, texte n°92. Défenseur des droits, *Rapport Les mineurs non accompagnés au regard du droit*, février 2022.

*d'accompagnement<sup>32</sup> : plus de 104 000 élèves, sur 183 619 jeunes en situation de handicap scolarisés dans le second degré, n'ont pas accès à ce dispositif. Par ailleurs, l'accompagnement est inadapté quand il existe : désignation pour des missions imprévisibles, sans temps individualisé de formation, manque de coordination entre les différents temps d'accompagnement de l'enfant (en classe, à la cantine, dans le péri-scolaire, etc.). Enfin, des associations rapportent que dans certains « Pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL) », l'agent qui arrive le matin découvre son emploi du temps, son lieu d'exercice et le nombre d'élèves à suivre dans la journée.*

17. Construire des politiques pour un *homo economicus* rationnel conduit à déshumaniser le processus qui devrait au contraire renforcer la dignité des titulaires de droits. Les travaux de l'ODENORE ont ainsi largement documenté le lien entre manque de reconnaissance sociale et non demande. Les titulaires des droits sont « invisibilisés » et cette tendance est renforcée par la dématérialisation. Or, le public concerné ne doit pas être considéré uniquement comme un « usager » mais comme une personne titulaire de droits fondamentaux<sup>33</sup>. Ces droits doivent être respectés dans leur globalité ; c'est ainsi, par exemple, que le traitement d'une demande ne doit pas conduire à contrevenir au droit à la vie privée. Les auditions menées à la CNCNH ont fait ressortir des pratiques consistant à poser plusieurs fois les mêmes questions voire des questions inappropriées, sources d'atteinte au droit à la vie privée.

18. En second lieu, la CNCNH souligne l'importance de mettre fin aux idées fausses et aux préjugés qui favorisent le non-recours et les discriminations dans l'accès aux droits. Elle relève une désinformation mettant en cause certains droits comme étant une source de désincitation à l'activité, qui favorise une dimension punitive des dispositifs sociaux<sup>34</sup>. La désinformation consiste aussi à mettre en lumière de façon systématique l'ampleur de la fraude aux prestations sociales, sans la mettre en rapport avec d'autres types de fraudes corrosives pour la société, telles que la fraude fiscale ou la fraude aux cotisations sociales par les employeurs, et sans la relativiser ou l'explicitier alors que, là encore, de nombreux rapports objectivent cette réalité<sup>35</sup>. Un amalgame est parfois fait entre le travail sur les prestations sociales et la fraude, si bien que certaines administrations seraient tentées de mettre plus de moyens au service de la

---

32 Dans le second degré, seuls 4958 élèves bénéficiaient en 2020/2021 d'un accompagnement à temps plein, 16760 à temps partiel et 57816 d'un accompagnement mutualisé pour une classe- *Repères et références statistiques*, Ed. 2021, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

33 ATD Quart Monde, *L'accès aux droits : Freins & propositions*. Contribution du Groupe de suivi de la Stratégie de prévention et de lutte contre la Pauvreté ; CNCNH, « *Connaître, définir, sensibiliser et combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des personnes handicapées* », *Rapport préliminaire*, Juin 2021.

34 Esther Duflo, Michael Kremer et Abhijit Banerjee, *Repenser la pauvreté*, Le Seuil, 2012 et Esther Duflo, « *Plus on aide les gens, plus ils sont aptes à sortir de la trappe à pauvreté* », *Le Monde*, 03 janvier 2020, [Disponible ici](#).

35 Par exemple, Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active, Rapport public thématique*, janvier 2022 : « *L'essentiel de cette fraude concerne en effet bien plus les montants versés que l'éligibilité effective des personnes au dispositif du RSA. Ainsi, 70 % des cas de fraude détectés relèvent d'omissions ou d'erreurs de déclarations sur les ressources* », p.16.

lutte contre la fraude qu'à celle contre le non-recours. Une telle désinformation conduit à la stigmatisation des titulaires de droits sociaux, assimilés à des « assistés », sans que soit prise en compte la vulnérabilité de certains d'entre eux particulièrement exposés au risque de non-recours.

*Ainsi les personnes migrantes font elles souvent l'objet de suspicion de fraude ou d'être en situation de « profiter du système », si bien que les aides qui leur sont octroyées sont souvent de plus en plus encadrées<sup>36</sup>.*

19. En conséquence, la CNCDH préconise que les moyens alloués à la lutte contre les non-recours soient au moins au niveau de ceux dédiés à la lutte contre la fraude. Elle attire l'attention sur la tentation, même involontaire, de réaliser des économies budgétaires ou d'éviter de surcharger des services publics saturés, en s'abstenant de lutter suffisamment contre le non-recours. Il convient de lutter contre certains discours consistant à présenter la lutte contre le non-recours comme une « ineptie politique » qui impliquerait des dépenses supplémentaires et le renoncement aux économies réalisées<sup>37</sup>, alors qu'il est évident que le coût pour la société est bien plus important en cas d'absence d'accès aux droits (impact sur la santé publique, l'éducation, la cohésion sociale, etc.). La CNCDH insiste sur la nécessité que l'ensemble des politiques sociales et d'accès aux droits soit pensé sous l'angle de la citoyenneté et de la dignité.

## 1.2. Construire autrement.

20. Alors que la tentation existe de faire porter la responsabilité des non-recours sur les personnes éligibles, la CNCDH estime que les défaillances de conception des dispositifs, largement niées par les responsables politiques, en sont la cause essentielle. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire de penser et construire les dispositifs autrement. Dans la continuité de son avis sur l'approche par les droits<sup>38</sup>, la CNCDH rappelle que l'efficacité des politiques publiques dépend de l'implication des bénéficiaires et citoyens dans leur conception, à condition de respecter les principes regroupés par les instances onusiennes sous l'acronyme anglais PANEL - Participation, responsabilité («Accountability»), Non-discrimination, autonomisation («Empowerment»), respect des normes internationales (« Law »). Afin de garantir une participation effective, la CNCDH recommande de procéder à un « croisement des savoirs et des pratiques »<sup>39</sup> entre les personnes concernées, les experts, les savoirs scientifiques et les professionnels. Cette

36 CNCDH, *Déclaration relative à la nouvelle carte de paiement de l'allocation pour demandeur d'asile (carte ADA)*, adoptée le 28 janvier 2020, JORF n°0028 du 2 février 2020, texte n° 60 ; voir la lettre de la CNCDH au Premier ministre sur la remise en cause de l'aide médicale d'Etat, 2 octobre 2019;

37 Warin et P. Mazet, *La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales*, Revue Regards 2014/2 n° 46.

38 CNCDH, *Avis pour une approche fondée sur les droits de l'homme*, adopté le 3 juillet 2018, JORF n°0161 du 14 juillet 2018, texte n° 104.

39 La démarche du « Croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté » a été élaborée par le Mouvement ATD Quart Monde.

approche permet, à partir du changement de regard porté les uns sur les autres, de changer aussi les pratiques. La Charte nationale de l'accès aux droits du 21 février 2017<sup>40</sup> qui intègre la consultation des personnes concernées, en est un exemple. Repenser l'usager comme sujet de droit aura pour effet non seulement d'améliorer les dispositifs mais aussi leur acceptabilité.

**Recommandation n°1 :** La CNCDH recommande de construire les politiques publiques selon une approche fondée sur les droits. Elle rappelle l'impérieuse nécessité de les construire en associant les personnes concernées pour que l'organisation mise en place soit à leur service et ne crée pas des obstacles inutiles, non anticipés, source de non-recours.

21. Cette nouvelle construction nécessite de simplifier les dispositifs. La CNCDH ne souhaite pas appeler à une nouvelle réforme qui viendrait s'ajouter au mille-feuille administratif et textuel déjà existant mais alerter sur la nécessité de réfléchir à leur mise en œuvre<sup>41</sup>. Ce n'est que dans des cas précis qu'une simplification bien pensée avec les bénéficiaires peut se concevoir<sup>42</sup>.

### 1.3. Mesurer le non-recours : évaluer et rendre compte.

22. Alors que l'évaluation des politiques publiques joue un rôle central pour redonner confiance aux citoyens dans les décisions politiques<sup>43</sup>, la CNCDH considère que les évaluations en termes de non-recours sont insuffisantes ou insuffisamment exploitées. En outre, elles ont tendance à se focaliser sur le non-recours aux prestations sociales. Or, la CNCDH analyse l'évaluation qui doit s'appliquer à tous les cas de non-recours. Le phénomène de non-recours a commencé à être mesuré lorsque les caisses nationales d'allocations familiales ont cherché à savoir si leurs allocataires percevaient les sommes qui leur étaient dues. Les résultats des évaluations menées ont donc été mis au service du non-recours. Les auditions réalisées par la CNCDH ont confirmé

---

40 Charte nationale de l'accès au droit, signée le 21 février 2017, entre le Garde des sceaux et sept associations et fédérations (Droits d'urgence, les Restaurants du cœur, le Secours catholique, la fondation Abbé Pierre, ATD quart monde, la Cimade et le RENADEM).

41 Cour des comptes, « le revenu de solidarité active », rapport public thématique, janvier 2022. [Disponible sur Internet](#) et Rapport au Premier ministre : La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés – 2018. [Disponible sur Internet](#)

42 V. le chapitre X – « Social » par Elise Langelier, du rapport du GIP Mission de recherche Droit et justice, Les sanctions administratives dans les secteurs techniques (dir. M.Deguergue, G.Marcou et C.Teitgen-Colly) : « Ainsi, alors que le manquement paraît relativement bien défini par les textes (notamment en ce qui concerne l'omission dans la déclaration), sa portée n'est pas toujours claire. Il en va ainsi en matière de prestations sociales soumises à condition de ressources. En effet, tous les types de ressources n'ont pas à être déclarés (par ex. certains produits bancaires doivent l'être, d'autres non). La portée de ce qui doit être déclaré ou non suivant les prestations sociales fait parfois l'objet de variation suivant les organismes ; les assurés commettent parfois des erreurs par méconnaissance de la législation sociale elle-même et non par manque de clarté du texte déterminant l'infraction ».

43 Conseil d'État, Étude annuelle 2020, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, juillet 2020

que certaines administrations élaborent des politiques volontaristes visant à évaluer l'effectivité des dispositifs sociaux qu'elles sont chargées de mettre en œuvre mais ont également révélé les difficultés de mener des évaluations fines et individualisées. La Commission s'interroge sur la portée de ces évaluations face à des dispositifs qui se succèdent, sans réelle amélioration dans l'accès aux droits<sup>44</sup>. A la lumière de ce qui vient d'être développé sur la nécessité de repenser la conception même des politiques sociales, la CNCNDH estime qu'il convient de s'interroger sur ce qui doit être évalué, et avec qui. Comme l'a récemment souligné la Cour des comptes s'agissant du revenu de solidarité active<sup>45</sup>, l'évaluation peut viser aussi bien le dispositif que l'accès aux droits lui-même, ce qui s'applique à tous les droits.

23. En effet, la CNCNDH estime important de distinguer l'évaluation indépendante, réalisée en se fondant notamment sur la recherche, de l'évaluation réalisée par l'administration elle-même. Il est impératif que les pouvoirs publics dans leur ensemble s'approprient cette évaluation, indépendante et transparente, pour permettre qu'un débat public s'organise sur cette base et pour en tirer les conséquences<sup>46</sup>. Cette évaluation devrait couvrir les « angles morts » des études conduites jusqu'alors concernant les prestations sociales et les services peu étudiés mais aussi l'accès à la justice, en intégrant la problématique de la discrimination<sup>47</sup>. Elle pourrait par ailleurs conduire à estimer les sommes non dépensées par l'État et les collectivités territoriales du fait du non-recours, considéré comme une « dette sociale ». Les sommes ainsi économisées devraient autant que possible abonder les politiques de lutte contre le non-recours<sup>48</sup>. La CNCNDH a toutefois conscience que l'évaluation chiffrée peut avoir des limites, avec des données peu fiables et des statistiques instables. Une marge de progression sur les chiffres, les durées des situations de non-recours et les situations cumulatives, s'impose. Le coût de l'évaluation en termes de gain par rapport à l'accès aux droits doit également être pris en compte.

24. Les évaluations devraient notamment conduire à mesurer les indus du fait des erreurs de l'administration ou de l'inadaptation des dispositifs, qui déstabilisent des ménages contraints de rembourser des sommes qui leur ont été versées alors

44 La Caisse nationale d'assurance maladie a indiqué avoir mis en place un plan national de lutte contre le non-recours, avec notamment des missions d'accompagnement santé. Mais la CNCNDH se demande si ce plan tient compte des défaillances des mécanismes précédemment mis en place.

45 *Ibid.* « Bien que le RSA soit conçu pour être un filet de sécurité temporaire facilitant l'accès à l'activité, il ne joue ce rôle de manière durable que pour un tiers environ de ses bénéficiaires, ce qui pose la question de son adaptation aux personnes les plus durablement éloignées de l'emploi ... À rebours de l'idée de palier vers l'emploi mise en avant lors de sa création, le RSA est d'abord, et de plus en plus, vu par ses bénéficiaires et par ceux qui les accompagnent comme un revenu minimum. C'est au regard de cette réalité que l'effectivité des droits et devoirs doit être appréciée ».

46 Conseil d'État, Etude annuelle 2020, Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques, juillet 2020.

47 À titre d'exemple, chaque année dans son rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, la CNCNDH recommande la création d'un observatoire de la scolarisation de façon à renseigner le phénomène (quantitativement et afin d'identifier les difficultés spécifiques à certains territoires) et à mieux y répondre.

48 Secours catholique, Caritas France, ODENORE, Une dette sociale qui nous oblige, avril 2021.

qu'ils ne pouvaient y prétendre<sup>49</sup>. En effet, le système déclaratif qui fait reposer sur les allocataires une grande partie de la gestion de leur dossier n'est pas favorable à la reconnaissance du droit à l'erreur. À titre d'exemple, les dossiers des maisons départementales des personnes handicapées (MPDH), souvent difficiles à remplir en ligne sans être accompagnés, sont sources de nombreuses erreurs<sup>50</sup>. À cet égard, une réflexion devrait être menée sur les remises totales ou partielles qui peuvent être accordées en cas d'erreur de l'administration. Une évaluation devrait conduire à saisir l'ensemble des non-recours et indus ainsi qu'à mesurer les discontinuités de droits<sup>51</sup>.

25. C'est pourquoi la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de présenter de façon transparente les résultats des mesures réalisées, qui devraient être discutées notamment au Parlement dans le cadre des projets de loi de finances, bien au-delà des indicateurs figurant actuellement dans les documents budgétaires soumis à la représentation nationale<sup>52</sup>. Les expérimentations visant à lutter contre le non-recours devraient faire l'objet d'une évaluation, afin de mesurer son efficacité. Cette discussion est l'étape nécessaire dans une démarche consistant à rendre compte de l'effectivité des politiques sociales<sup>53</sup>.

**Recommandation n° 2 :** La CNCDH recommande de procéder à des évaluations des politiques publiques qui visent aussi bien le dispositif que l'accès aux droits lui-même. Elle rappelle que ces évaluations doivent être à la fois transparentes, transversales, qualitatives et quantitatives.

## 2. LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.

26. Les multiples raisons qui expliquent les non-recours conduisent la CNCDH à souligner l'importance de repenser l'accessibilité des droits (1.), les démarches attendues (2.) mais aussi le suivi des demandes (3.).

49 Rapport au premier ministre : La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés – 2018. [Disponible sur Internet](#) : chaque année 27% des allocataires CAF ont un indu. C'est le cas de la moitié des allocataires du RSA.

50 CNCDH, «*Connaître, définir, sensibiliser et combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des personnes handicapées* », *Rapport préliminaire*, juillet 2021

51 Secours catholique, *ibid*.

52 Cf. notamment, les Documents de politique transversale (DPT, « orange budgétaire). Pour 2022, entrée « Prévenir les difficultés et les ruptures - Lutter contre le non-recours, sécuriser les aides et favoriser l'accès aux droits et à la justice » (depuis le PLF 2014, cette entrée du DPT « inclusion sociale » est la première rubrique de l'axe « prévenir les difficultés et les ruptures ». [Disponible sur Internet](#).

53 Ce suivi pourrait s'inspirer du « Conseil de surveillance du fond de la Complémentaire Santé Solidaire », supprimé le 31 décembre 2020, composé de parlementaires, de représentants de la société civile et mutualiste. Dans le cadre de ses missions, le fond devait entre autres proposer un suivi et une analyse du fonctionnement des dispositifs et formuler des propositions d'amélioration. Les résultats des recherches étaient présentés lors de séances plénières semestrielles pendant lesquelles les membres étaient invités à réagir, donner des retours de terrain et formuler des propositions d'amélioration du dispositif.

## 2.1. Repenser l'accès aux droits.

27. Information des personnes et des agents sur les droits. La CNCDH regrette que la question des non-recours soit parfois perçue sous le seul angle du défaut d'information des personnes et de leur incapacité à revendiquer leurs droits. S'il y a toujours des efforts à faire en la matière<sup>54</sup>, il est de la responsabilité des pouvoirs publics de s'assurer que les droits de chaque citoyen soient respectés. Pour ce faire, la mise en œuvre des dispositifs doit être pensée pour assurer une accessibilité aux droits en prenant en compte la nécessité « d'aller vers ».

28. À cet égard, l'information est un préalable indispensable. La CNCDH constate qu'elle ne doit pas être développée au seul profit des citoyens mais aussi des agents administratifs qui, du fait de la complexité des dispositifs, peinent le plus souvent eux-mêmes à les comprendre et, partant, à les promouvoir.<sup>55</sup> L'ouverture des droits sociaux nécessite une analyse approfondie de la situation, des pièces, et de tous les dispositifs. Or, la complexification croissante rend cette analyse parfois compliquée. Ainsi que le souligne la Cour des comptes à propos du revenu de solidarité active, « *La qualité de l'orientation est plus difficile à apprécier, mais des incohérences notables apparaissent tant à l'échelle nationale que départementale. En d'autres termes, en fonction de son département de résidence, un même bénéficiaire est susceptible d'être pris en charge par Pôle emploi ou par des organismes dont le cœur de métier est différent. Cette situation soulève le problème de l'adéquation entre les besoins des personnes et les réponses apportées. De fait, Pôle emploi constate qu'une part significative des personnes orientées vers ses agences n'est en réalité pas préparée à l'emploi et justifierait plutôt d'un accompagnement social* »<sup>56</sup>.

29. Le déficit d'information est largement dû à une spécialisation excessive de l'administration. Il a ainsi été souligné, lors des auditions menées par la CNCDH, l'impossibilité, par exemple, pour les assistantes sociales de résoudre les blocages techniques ou de partage de compétences entre administrations, par méconnaissance de ce à quoi les personnes ont droit. La multiplication des circulaires, parfois non publiées, le manque d'harmonisation des pratiques sur le territoire national, compliquent l'analyse des situations et l'accès aux droits<sup>57</sup>. Dans le domaine du

<sup>54</sup> Ph. Warin, Mieux informer les publics vulnérables pour éviter les non-recours, *Informations sociales*, 2003, n°178.

<sup>55</sup> CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, p.20 et 21 : « Une autre piste, au vu de la particulière technicité des dispositifs existants qui rendent difficile une contestation des décisions, ou même leur évaluation, pourrait être la formation des professionnels sur ces droits afin que les bénéficiaires soient accompagnés du mieux possible. »

<sup>56</sup> Cour des comptes, Le revenu de solidarité active, Rapport public thématique, janvier 2022.

<sup>57</sup> S'agissant par exemple, du droit au séjour des citoyens européens précaires, les auditions menées à la CNCDH ont fait état d'interprétation différentes selon les caisses. La circulaire de la CNAM a été rendue publique en 2021, après de nombreuses demandes de la part des associations accompagnantes. En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, le manque d'harmonisation territoriale crée des situations inégalitaires entre les départements en matière d'accès aux droits.

contentieux des étrangers, cette complexité conduit ainsi le Conseil d'État à préconiser de simplifier drastiquement les procédures contentieuses en les réduisant de douze à trois selon le degré de l'urgence<sup>58</sup>.

30. Par ailleurs, pour recevoir une information complète sur ses droits, il convient que ceux-ci soient notifiés ou mis en œuvre de manière adéquate. Or, comme a pu le constater la CNCDH lors de son déplacement dans le Nord de la France, certaines procédures d'expulsion, notamment à l'encontre des personnes migrantes vivant dans le Calais, sont fondées sur des procédures erronées, qui ne permettent même pas d'intenter un recours<sup>59</sup>.

**Recommandation n°3 :** La CNCDH recommande de mettre en place des dispositifs d'information qui soient clairs et intelligibles aussi bien pour les bénéficiaires que pour les agents administratifs. Leur développement devrait partir de la situation de la personne concernée, afin que soit facilité l'accès aux droits. L'usage d'un langage clair et le recours au « legal design »<sup>60</sup> doit être encouragé.

**31. Information sur l'articulation des droits.** Face à cette complexité administrative, la CNCDH fait siennes les recommandations de plusieurs associations militant pour un point d'entrée unique<sup>61</sup> ou, du moins, l'attribution d'un référent unique permettant à la personne d'être orientée et suivie par un travail adapté à sa situation particulière et ses besoins, au moins par catégorie de droits (prestations sociales, justice<sup>62</sup>, santé). Cela éviterait aux bénéficiaires de devoir réexpliquer leur situation plusieurs fois devant des interlocuteurs différents et de devoir multiplier le nombre de documents à présenter<sup>63</sup>.

32. Les espaces France Service pourraient marquer une avancée en ce sens car ils offrent un accès à un socle de services, à des médiateurs numériques, accessibles par des transports publics à moins de 30 minutes de trajet. La manière dont le service est parfois pensé, en réservant par exemple un espace pour faire patienter les enfants

---

58 Conseil d'État, Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous.

59 CNCDH, *Avis sur la situation des personnes exilées à Calais et Grande-Synthe*, adopté le 11 février 2021, JORF n°0045 du 21 février 2021, texte n° 44 ; Human Rights Watch, « Infliger la détresse. Le traitement dégradant des enfants et des adultes migrants dans le nord de la France », 7 octobre 2021.

60 Le « legal design » est une manière de concevoir des documents et des outils juridiques de manière à ce que l'information juridique soit claire et compréhensible (utilisation de schémas pour expliquer les décisions de justice par exemple).

61 V. not, Recommandation 11 du rapport d'ATD quart monde sur le RSA : « Avoir un référent unique choisi par la personne qui la suit et l'aide jusqu'à entrer en formation ou trouver une activité professionnelle. A tout moment l'allocataire peut demander à changer de référent sur le principe du choix du médecin traitant pour éviter de devoir réexpliquer sa situation à chaque fois ». V. Aussi Recommandation 10 Rapport du secours catholique sur les non-recours, p. 53.

62 V. Et si on parlait du justiciable du 21<sup>ème</sup> siècle, S. Amrani Mekki Dir, Dalloz Coll. Thèmes et commentaires, 2018 : réflexion autour d'un référent au sein des juridictions pour coordonner l'action de différents juges : juge des contentieux de la protection, juge des enfants, juge aux affaires familiales....

63 Certaines auditions ont fait état de documents demandés cinq fois en raison d'un manque d'organisation et de coordination des services ou de dossiers nécessitant une cinquantaine de photocopies, voire plus.

pendant le rendez-vous des parents, est un très bon exemple à suivre. Pour autant, à ce stade, les personnes qui y participent sont en nombre encore insuffisant (l'objectif de 2000 espaces en 2022 n'est pas encore atteint) pour être un véritable point de contact au service des usagers. De plus, elles ne semblent pas bénéficier d'une formation suffisante axée sur les différentes situations de vulnérabilité qui peuvent être rencontrées<sup>64</sup>. Des disparités territoriales ont pu être constatées. La CNCDH préconise de poursuivre leur mise en œuvre et insiste pour qu'elles restent une mission de service public non privatisable.

**Recommandation n°4:** La CNCDH recommande de mettre en place un point d'entrée unique ou un référent unique adapté aux besoins et à la situation de chaque personne qui permette une articulation qualitative des aides. Appliquant la politique du « aller vers », il convient que le référent puisse informer la personne des droits dont elle dispose et des procédures à suivre sans que celle-ci n'ait à réitérer ses démarches.

**33. Accueillir les bénéficiaires.** Les personnes chargées de l'accueil doivent être, en toute priorité, formées à un accueil adapté. À cet égard, la CNCDH salue la mise en place, dans certains tribunaux, de permanences de représentants des CAF ou d'avocats lors des audiences pouvant impliquer des publics particulièrement vulnérables (telles que les loyers impayés, les expulsions, le surendettement). Un accueil effectif implique que les modalités d'accueil soient adaptées à des populations parfois fragiles et pensées en fonction des situations concrètes des personnes, de leurs conditions de vie, et de leur rapport au temps. Il faut ainsi (re)penser les horaires d'accueil du public parfois incompatibles avec un travail ou des contraintes familiales, mais aussi penser la manière de les recevoir. C'est ainsi qu'une attention particulière doit être portée aux personnes qui ont plus de difficulté à exprimer leurs droits du fait de la barrière de la langue mais aussi d'une méconnaissance de leurs besoins, d'un stress lié à la précarité de leur situation ou d'un stress post-traumatique. Il convient de porter une vigilance accrue auprès des victimes de traite des êtres humains, dont les mineurs, pour qui une formation particulière est nécessaire<sup>65</sup>. La CNCDH recommande de mener une réflexion

64 Rapport secours catholique, spéc. p. 52 : « nous préconisons qu'un conseil consultatif des usagers soit puisse être systématiquement créé afin d'en vérifier le bon fonctionnement et de faire des propositions. Il faudrait aussi y développer les permanences des délégués locaux du défenseur des droits ».

65 CNCDH, *Avis sur la prévention et la lutte contre la prostitution des mineurs et la traite à des fins d'exploitation sexuelle*, adopté le 15 avril 2021, JORF n°0092 du 18 avril 2021, texte n° 66.

autour de la pratique du « référent émotionnel » ou du « tiers taisant »<sup>66</sup> qui peut accompagner une personne et l'aider à restituer sa parole. La CNCDH rappelle aussi ce qu'elle a maintes fois souligné dans d'autres avis, à savoir que le numérique doit servir les droits mais ne pas les asservir<sup>67</sup>. Il est important de toujours maintenir un accueil physique effectif des personnes<sup>68</sup>, en complément des démarches en ligne.

**Recommandation n°5** : La CNCDH recommande de développer l'expérimentation de la pratique du « référent émotionnel », autrement appelé « tiers taisant », qui peut accompagner une personne et l'aider à restituer sa parole.

34. Il est primordial que les personnes accueillant le public soient formées à décrypter les besoins et disposent d'un temps d'écoute suffisant, adapté et qui ne saurait être strictement limité dans sa durée<sup>69</sup>. De la qualité de la relation instaurée à ce stade dépend celle de l'accès aux droits. La CNCDH alerte sur les charges qui pèsent actuellement sur ces personnes, soumises à une pression du temps disponible par personne accueillie, contraintes, par un logiciel qui ne permettrait plus l'accès au dossier, de refuser celles qui auraient un retard jugé excessif, au mépris de la réalité des situations<sup>70</sup>. Cette situation peut être source de non-recours par non-proposition, car la pression subie par les agents les empêche de traiter correctement les demandes et ainsi de proposer les droits adéquats<sup>71</sup>. Cette non-proposition peut également être due

66 Voir les règles de Brasilia sur l'accès à la justice des personnes vulnérables, §2. Assistance (65), p.16 : « Lorsque la situation de vulnérabilité le demande, la déclaration et les autres actes de procédure seront réalisés en présence d'un professionnel, qui aura pour fonction de contribuer à garantir les droits de la personne vulnérable. Une personne considérée comme référence émotionnelle de la personne vulnérable peut également être présente à l'acte. ». L'association ATD Quart-Monde définit le tiers taisant de la manière suivante : il s'agit d'« une personne sans statut officiel, qui fait l'intermédiaire entre les institutions et des personnes marginalisées ou précarisées. ». ATD Quart Monde, « Micheline ADOBATI, là pour faire valoir ce que de droit », publié le 26 mars 2017, Assa Diarra, Reporter citoyen. [Disponible en ligne](#). La pratique du tiers taisant a été expérimentée au CDAD à Rouen dans le cadre d'une charte départementale d'accès au droit. « Le CDAD souhaite favoriser la présence des « tiers-taisants » lors des rendez-vous d'accès au droit et à l'occasion des audiences concernant le contentieux locatif du tribunal judiciaire de Rouen. Ce tiers, qui n'intervient pas lors des rendez-vous ou l'audience, n'est ni un médiateur, ni un avocat mais un bénévole qui a la confiance de la personne convoquée. Il l'accompagne et est présent pour la rassurer. Les objectifs sont de réduire les défauts de comparution, de faciliter la prise de parole et d'aider à la compréhension de la décision a posteriori ». [En savoir plus en ligne](#).

67 CNCDH, Avis pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition, adopté le 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n° 47 ; not. V. Défenseur des droits, Rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, 16 février 2022 ; Rapports de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

68 En rappelant que cet accueil doit être pensé pour être notamment accessible aux personnes en situation de handicap.

69 Clara Deville, « Les chemins du droit, Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural », *Gouvernement et action publique* 2018/3 (VOL. 7), pages 83 à 112.

70 Clara Deville « Réflexions à propos de la notion de « non-recours » aux politiques sociales », *Sciences & Actions Sociales*, vol. 7, no. 2, 2017.

71 Par exemple, la CNCDH a alerté à de nombreuses reprises sur les dysfonctionnements de la procédure de demande d'asile dans les guichets uniques pour demandeurs d'asile (GUDA) : CNCDH, *Avis sur le projet de loi « pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif » tel qu'adopté par le Conseil des ministres le 21 février 2018*, adopté le 2 mai 2018, JORF n°0105 du 6 mai 2018, texte n° 28.

au fait que l'agent lui-même considère que l'accès aux droits sera contre-productif au regard de la situation du bénéficiaire. À titre d'exemple, face à la complexité des critères d'éligibilité du droit au logement opposable (DALO), certaines personnes auditionnées ont indiqué que celui-ci n'était parfois même pas proposé à certaines familles, au motif que le dispositif allait être trop complexe pour aboutir, voire trop coûteux.

35. La CNCDH tient à souligner que la situation actuelle génère non seulement des non droits mais aussi une souffrance au travail des agents administratifs, qui perdent parfois le sens à donner à leurs missions de service public et subissent aussi une forme de « maltraitance institutionnelle<sup>73</sup>». Les agents se retrouvent face à des injonctions contradictoires, leur demandant de procéder à un examen détaillé des demandes, tout en étant soumis à une pression du chiffre et du temps<sup>73</sup>. Afin de mieux les impliquer, la Commission recommande d'élaborer des critères d'évaluation qualitative de la relation.

**Recommandation n°6 :** La CNCDH recommande de développer la formation des agents d'accueil à l'accompagnement humain et à un accueil adapté. C'est là une condition de la compréhension des besoins des personnes pour une meilleure effectivité des droits.

**36. Aller vers les bénéficiaires.** La qualité de l'information ne suffit pas car il demeure toujours des personnes qui vivent en dehors des circuits officiels. Il est dès lors primordial de développer une politique « d'aller vers » ces autres bénéficiaires de droits et de proposer des solutions à ceux qui ne demandent rien. Il s'agit pour ce faire d'avoir une vision réaliste des conditions de vie des bénéficiaires. L'exemple du chèque énergie est, à cet égard, une parfaite illustration de ce qu'il est possible de faire (identification par le revenu fiscal et envoi automatique). Une réflexion sur l'automatisme<sup>74</sup> de l'attribution, quand elle est possible, devrait avoir lieu afin d'envisager la question du

72 Evaluation participative du revenu de solidarité active (RSA), Rapport d'ATQ quart monde à destination de la cour des comptes, janvier 2021, p.20 : « Les militants font régulièrement mention d'une maltraitance institutionnelle qui place ces derniers dans une face à face déséquilibré entre la personne allocataire et le travailleur social qui représente l'institution. De la sorte, les relations interpersonnelles se déroulent dans un sens descendant qui place l'allocataire dans une position de repli. Par ailleurs, les procédures mises en œuvre dans certains territoires apparaissent inquisitrices. Certains ont vécu des moments d'humiliation ou de suspicion très blessants durant les démarches. Pour ce qui est de l'accompagnement des allocataires dans leur parcours par les référents en charge de cette mission, il est fait état de rendez-vous qui ne permettent pas à l'allocataire de se projeter, faute de conseils et de référents peu mobilisés au service d'une action efficace en matière de réinsertion. De notre point de vue, l'expression de la légitimité et de l'autorité des institutions face à des personnes en situation de grande pauvreté ne saurait exonérer les agents du service public de rendre les allocataires acteurs et partenaires à part entière des projets les concernant ».

73 Ph. Warin et P. Mazet, La lutte contre le non-recours : des enjeux pour la production des politiques sociales, *Revue Regards* 2014/2 n° 46.

74 CNCDH, *Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)*, adopté le 23 juin 2020, JORF n°0159 du 28 juin 2020, texte n° 78. À noter que le projet visant à unifier et simplifier le système d'attribution des prestations, qui avait fait l'objet de nombreuses consultations citoyennes et institutionnelles a été suspendu en raison de la crise sanitaire. Les travaux ont repris au printemps 2021, et selon la première version d'un rapport de préfiguration, pas encore public, remis au Premier ministre au début de l'année 2022, l'objectif serait d'unifier le système des prestations, plutôt que de les fusionner. La CNCDH suivra avec attention la réforme mise en place, le cas échéant.

respect de la volonté du bénéficiaire, qui doit toujours pouvoir refuser une aide<sup>75</sup>.

37. La CNCDH constate que le croisement des fichiers (*datamining*<sup>76</sup>) ne sert généralement qu'à repérer des cas de fraude. Si des expériences de certaines caisses d'allocations familiales consistant à développer une politique du « aller vers » utilisent ces techniques pour identifier les bénéficiaires de droits sans qu'ils aient besoin de se manifester<sup>77</sup>, la Commission reste toutefois très réservée quant à l'usage du croisement de fichiers potentiellement attentatoire aux droits fondamentaux. Si on peut en espérer un usage ciblé, strictement limité aux informations nécessaires à l'attribution de droits, les dangers demeurent, qui appellent une réflexion approfondie en plus d'une évaluation des expérimentations.

## 2.2. Repenser les démarches attendues.

38. Lutter contre les démarches inutiles. Alors que le citoyen sait qu'il est titulaire de droits, le constat est fait que les non-recours demeurent, volontaires ou non. La CNCDH tient à alerter sur la nécessité de combattre ces non-recours « frictionnels » liés aux difficultés administratives. Il ressort de ses travaux et des auditions menés que la complexité souvent inutile des démarches, parfois répétitives ou même illégales, les accès compliqués ou impossibles, les offres stigmatisantes, sont une cause de non-recours identifiée.

*Par exemple, les mineurs non accompagnés, sont confrontés à de nouvelles difficultés depuis la création d'un dispositif d'appui à l'évaluation de la minorité<sup>78</sup>. Les départements doivent désormais recourir à ce fichier, sauf lorsque la minorité est manifeste, ajoutant une étape supplémentaire dans le processus de l'évaluation de leur âge.*

39. Au préalable, il convient de rappeler que la lourdeur administrative est un coût pour l'Etat qui pourrait utilement en faire l'économie. Il apparait que les personnes sont contraintes de constituer des dossiers volumineux, comportant des pièces souvent

---

75 Rapport du Secours catholique, spéc. p. 50.

76 Le data mining désigne un ensemble de méthodes statistiques et informatiques dédiées à l'exploration et l'analyse des données de grande ampleur (*Big data*). Par segmentation et mise en probabilité de ces données, les algorithmes sont conçus pour repérer des relations et associations à partir des différentes variables présentes dans la base de données. Parmi les principales méthodes on distingue : la mise en évidence de motifs récurrents, la classification (constitution de sous-groupes) ou encore la régression (prévision d'événement probable)

77 Voir l'article paru dans la revue périodique, *Espace social européen* « 12% des allocataires de droits ne les sollicitent pas », 10 janvier 2018 ([Disponible en ligne](#)) : la caisse d'allocations familiales de Gironde utilise les outils créés pour débusquer la fraude aux allocations au profit d'une recherche des bénéficiaires. Voir également en ce sens le projet Territoire Zéro Non-recours, Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) ; le projet innovation sociale à « le Centsept », Lyon, et le plan de lutte pour l'amélioration de l'accès aux droits en Haute-Corse.

78 Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

inutiles qu'il convient de produire à chaque nouvelle demande de prestation ou de renouvellement de celle-ci. La dématérialisation a en effet entraîné un transfert de charge sur les administrés<sup>79</sup>.

*C'est le cas par exemple de l'allocation adulte handicapée (AAH) pour laquelle il faut faire une demande de renouvellement et remplir de nouveau le formulaire de demande<sup>80</sup>. Toutefois, la CNCDH note avec satisfaction la fin, depuis 2019, de l'obligation de faire reconnaître plusieurs fois son handicap quand il n'est pas susceptible d'évoluer.*

40. La récente réflexion du rapport du Conseil d'État<sup>81</sup>, qui vise à simplifier les mécanismes, en atteste. Simplifier devrait en premier lieu conduire à limiter le nombre de pièces au strict nécessaire pour la constitution des dossiers. Comme l'a relevé le Défenseur des droits, les demandeurs et bénéficiaires de prestations sociales sont « largement submergés par l'important corpus de règles applicables en la matière », les erreurs étant souvent générées par les différences d'appréciation de la notion de ressources, variable d'un régime de prestation à l'autre. La CNCDH reprend à son compte la recommandation préconisant de simplifier et d'harmoniser le contenu des obligations déclaratives<sup>82</sup>. La CNCDH recommande par ailleurs qu'une base d'informations commune aux différentes démarches puisse être constituée, pour éviter au bénéficiaire la fourniture de documents identiques selon la démarche « dites-le nous une fois »<sup>83</sup>.

**Recommandation n°7 :** La CNCDH recommande qu'une base d'informations communes aux différentes démarches puisse être constituée, pour éviter aux personnes de réitérer leurs diligences selon la démarche « dites-le nous une fois ».

41. Recourir constamment aux droits fondamentaux. La CNCDH recommande que les administrations et institutions aient la responsabilité, lorsqu'elles constatent qu'une personne est éligible à un droit, de soulever d'office le bon fondement juridique ou d'assurer une passerelle vers la procédure adéquate ou l'institution compétente pour en juger, comme l'a souligné le Conseil d'État au sujet du contentieux des étrangers<sup>84</sup>.

79 CNCDH, *Avis pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition*, adopté le 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n° 47

80 Voir le site [service-public.fr](http://service-public.fr) et le formulaire cerfa à remplir et sur le site [handicap.fr](http://handicap.fr).

81 Conseil d'État « Etude réalisée à la demande du Premier ministre Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence » Etude adoptée en assemblée générale du 8 juillet 2021.

82 Défenseur des droits, *Rapport Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers?*, septembre 2017.

83 <https://www.numerique.gouv.fr/services/guichet-dites-le-nous-une-fois/>.

84 Conseil d'État, *Vingt propositions pour simplifier le contentieux des étrangers dans l'intérêt de tous*, octobre 2020.

*Ainsi, en assistance éducative, le constat d'un logement indécent devrait conduire le juge à solliciter directement les services compétents pour régler la situation et ne pas se contenter de placer l'enfant sur ce fondement. Comme l'a affirmé la CNCDH à de nombreuses reprises, la participation des parents au processus de décision, en mettant en place une aide appropriée, devrait être particulièrement encouragée, dans le strict respect du droit à une vie privée et familiale<sup>85</sup>.*

**Recommandation n°8** : La CNCDH recommande de faire peser sur les administrations et les institutions la responsabilité, avant de rejeter une demande, de vérifier si un autre fondement ou une autre procédure est plus adaptée à leur situation. Dans un tel cas, elle recommande, quand elles disposent des éléments nécessaires, de leur faire obligation soit de soulever d'office le bon fondement juridique, soit d'utiliser une passerelle vers la procédure adaptée ou, enfin, d'orienter vers l'administration ou l'institution compétente.

42. Plus inquiétante est la situation, déjà dénoncée par la CNCDH en matière de droit à l'éducation<sup>86</sup>, où certaines administrations ou responsables administratifs ne respectent pas le droit en exigeant des pièces qui ne sont pas légalement requises pour l'attribution des droits jusqu'à la publication d'un décret en juin 2020 qui a fixé une liste limitative pour mettre fin à ce type d'abus<sup>87</sup>. Ce zèle administratif, qu'il soit dû à une méconnaissance de la loi ou non, source d'injustice, constitue un frein inutile et parfois un obstacle à l'accès au droit à l'éducation. Plus largement, la CNCDH recommande d'adapter la liste des pièces exigées à la situation des personnes qui peuvent ne pas disposer de logement ou de compte bancaire, ce qui ne devrait pas les disqualifier pour revendiquer leurs droits. Il convient de systématiquement prévoir une possible domiciliation postale et bancaire<sup>88</sup>.

---

85 CNCDH, *Avis sur le respect de la vie privée et familiale en protection de l'enfance : un droit fondamental difficilement assuré dans un dispositif en souffrance*, adopté le 26 mai 2020, JORF n°0132 du 31 mai 2020, texte n° 99.

86 Voir CNCDH, *Rapport 2019 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, dans lequel la Commission appelait à établir une liste de pièces afin d'éviter les demandes infondées puis l'adoption du décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation.

87 Dans le *Rapport 2021 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, la CNCDH a salué la publication du décret du 29 juin 2020 fixant la liste des pièces justificatives exigibles lors de l'inscription scolaire en la limitant à trois documents, justifiant respectivement de l'identité de l'enfant, de l'identité des personnes responsables de l'enfant et de la domiciliation de la famille concernée sur la commune. Cependant, il persiste encore des cas de refus de scolarisation comme le souligne la décision 2021-001 du Défenseur des droits du 21 janvier 2021 relative à un refus de scolarisation opposé par une mairie pour une famille résidant dans un bidonville.

88 CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, p.32. La domiciliation permet aux personnes sans domicile fixe ou stable de recevoir du courrier, de faire valoir certains droits comme la délivrance de papiers d'identité, l'inscription sur les listes électorales ou l'aide juridictionnelle, et de bénéficier de prestations sociales. Ces personnes peuvent « élire domicile » auprès de centres communaux d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet

À titre d'exemple, les auditions menées à la CNCDH ont fait état d'une atteinte à l'accès à la domiciliation des personnes sans domicile stable : certains centres communaux d'action sociale refusent d'octroyer des domiciliations sur des motifs erronés, d'où un risque de découragement des associations devant s'opposer au cas par cas à de tels refus. Ces refus étant souvent oraux, contrairement à ce que prévoit l'instruction du 10 juin 2016<sup>89</sup>, les recours s'avèrent impossibles.

S'agissant des enfants vivant en bidonvilles ou en hôtels sociaux, si une réforme récente facilite les démarches d'inscription par la fourniture d'une attestation sur l'honneur<sup>90</sup>, il est manifeste qu'elle n'est pas toujours connue ni appliquée<sup>91</sup>. Il convient donc de condamner fermement ces pratiques qui provoquent une « inexistence légale » des personnes concernées<sup>92</sup>.

**Recommandation n°9** : La CNCDH recommande de simplifier et d'harmoniser, autant qu'il est possible, le contenu des obligations déclaratives, qui doivent être rédigées dans un langage clair et accessible.

**Recommandation n°10** : La CNCDH recommande que l'administration mette en œuvre des dispositifs efficaces pour éviter que soient exigées des pièces non requises par les textes. Elle devrait à la fois assurer tant des contrôles qualité que l'effectivité des recours hiérarchiques.

43. Lutter contre le stress de l'indu. La simplification des démarches et la mesure de la satisfaction des usagers des services publics, au cœur des politiques de modernisation de l'État depuis plusieurs années, devraient également concerner les titulaires de droits et conduire notamment à simplifier leurs démarches. Comme il a été exposé précédemment, au cœur du dossier se trouve le problème d'un système déclaratif qui fait reposer une grande partie de sa gestion sur les allocataires eux-mêmes, qui se retrouvent victimes de leurs propres erreurs et souvent stigmatisés car traités comme des fraudeurs<sup>93</sup>. Le Conseil d'État montre bien, dans un rapport récent<sup>94</sup>, à quel point le calcul des conditions de ressources est parfois difficile à comprendre, opaque et variable selon les prestations. Ce système conduit les titulaires à faire des erreurs et à subir le recouvrement de l'indu qui en découle par l'administration. Ce

89 Instruction n° DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016 relative à la domiciliation des personnes sans domicile stable

90 Décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation.

91 Voir note n° 87 *supra*.

92 CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, 6 juillet 2017, p.33

93 Christine Cloarec-Le Nabour et Julien Damon, *La juste prestation. Pour des prestations et un accompagnement ajustés*, Rapport au Premier ministre, septembre 2018.

94 Conseil d'État « Étude réalisée à la demande du Premier ministre Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence » Étude adoptée en assemblée générale du 8 juillet 2021.

rapport montre que chaque année, 27 % des allocataires CAF ont reçu un indu. C'est aussi le cas de la moitié des allocataires du RSA<sup>95</sup>. Les récupérations d'indus laissent souvent des allocataires exsangues, « victimes de l'indu », insécurisés et génèrent une grande défiance à l'égard de l'administration et sans doute plus généralement des institutions.

44. Dans ce contexte, une réflexion sur le droit à l'erreur s'impose. Celui-ci, consacré par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance<sup>96</sup> (commettre une erreur de bonne foi et la signaler ensuite sans être sanctionné), conduit en principe à clairement distinguer la fraude de l'erreur de bonne foi<sup>97</sup>. L'administration doit néanmoins encore faire considérablement évoluer ses pratiques<sup>98</sup>. Ce nouveau droit devrait être une « *opportunité de renouveler la posture des organismes vers davantage de conseil quant aux obligations déclaratives des allocataires, à des fins de prévention des erreurs* »<sup>99</sup>, d'abord en laissant du temps à l'allocataire avant d'enclencher toute action de recouvrement et en respectant les droits de la défense, ensuite par l'obligation de formuler encore plus clairement les voies de recours lors de la notification d'un non-droit ou d'un indu. La CNCDH préconise de mener une réflexion sur les réparations (remboursements) et leurs modalités (mise en place d'un échéancier, transactions, espace temporel/durée...) qui peuvent être induites, le cas échéant, par la reconnaissance d'une erreur administrative.

**Recommandation n°11** : La CNCDH recommande de respecter le droit à l'erreur et d'en tempérer les conséquences concernant les obligations de restitution de l'indu, notamment en proposant un échéancier adapté aux facultés de remboursement. Lorsque l'erreur provient de l'administration, elle recommande une réparation rapide et intégrale du préjudice subi.

45. Penser la construction des plateformes au service des personnes. Le recours

---

95 CNCDH, *Avis sur la création du revenu universel d'activité (RUA)*, adopté le 23 juin 2020, JORF n°0159 du 28 juin 2020, texte n° 78.

96 Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

97 Art. L. 123-1 CRPA : « une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué. La sanction peut toutefois être prononcée, sans que la personne en cause ne soit invitée à régulariser sa situation, en cas de mauvaise foi ou de fraude ». Art. L. 114-17 CSS : « peuvent faire l'objet d'un avertissement ou d'une pénalité prononcée par le directeur de l'organisme chargé de la gestion des prestations familiales ou des prestations d'assurance vieillesse, au titre de toute prestation servie par l'organisme concerné : 1° L'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ; 2° L'absence de déclaration d'un changement dans la situation justifiant le service des prestations, sauf en cas de bonne foi de la personne concernée [...] »

98 Défenseur des droits, *Le droit à l'erreur et après ?*, Bilan du rapport sur la Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers?, 2019, [Disponible sur Internet](#). spéc. p. 6.

99 Rapport au Premier ministre : La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés – 2018. [Disponible sur Internet](#).

accru au numérique est souvent fondé sur le postulat que chacun dispose au moins d'un téléphone portable qu'il sait manier et a déjà l'expérience de la déclaration d'impôts en ligne. Le récent rapport du Défenseur des droits atteste du caractère erroné de ce postulat<sup>100</sup>. Cependant, la CNCDH tient à rappeler que la déclaration d'impôts est déjà pré-remplie sur une plateforme dont l'ergonomie et l'efficacité sont liées à la simplification pour le contribuable et au souci de lutte contre la fraude fiscale. A l'inverse, les différentes plateformes concernant les autres domaines sont d'un usage souvent moins intuitif. Elles n'ont malheureusement pas été pensées avec les utilisateurs ni créées ab initio pour un usage sur téléphone portable. Certaines plateformes ne sont pas accessibles aux personnes non-voyantes, n'ayant pas de possibilité de lecture par une synthèse vocale. En outre, le nombre de plateformes ne facilite pas leur appropriation, comme en atteste le nombre parfois conséquent d'identifiants et de mots de passe à mémoriser pour se connecter aux différents outils. Loin de faciliter l'accès aux droits pour tous, elles excluent parfois les plus vulnérables en empêchant une relation humaine de qualité, en présentiel, qui permet d'exprimer ce qu'une foire aux questions ne permet pas de résoudre. Les messages automatiques peuvent décourager un grand nombre de réclamer leurs droits.

*À titre d'exemple, la mise en place, dans certaines préfectures, de démarches totalement dématérialisées pour les demandes de titres de séjour par les personnes étrangères connaît de nombreux dysfonctionnements : les rendez-vous sont en nombre insuffisant, les défaillances des plateformes entraînent d'importantes ruptures de droits économiques et sociaux, privant ainsi ces personnes de l'accès aux services publics et fragilisant encore gravement leurs conditions d'existence. La multiplication de ces situations d'exclusion a fait l'objet de nombreuses interpellations<sup>101</sup> et les difficultés, voire l'impossibilité, pour les personnes étrangères d'accéder aux préfectures ont entraîné de nombreux recours contentieux dans le cadre de « référés mesures utiles » aux fins d'obtenir du Tribunal administratif des injonctions de délivrance de rendez-vous. En juin 2020, le Conseil d'État a reconnu que les personnes étrangères étaient fondées à saisir le juge administratif lorsqu'elles rapportaient la preuve que l'obtention d'un rendez-vous, uniquement par internet, était impossible<sup>102</sup>.*

100 Défenseur des droits, Rapport de suivi Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?, février 2022.

101 Défenseur des droits, Rapport Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics, janvier 2019 ; La Cimade, Rapport A guichets fermés, 2016 : sur la mise en place d'un robot documentant les plages de rendez-vous disponibles : <https://aguichetsfermes.lacimade.org>.

102 CE, 10 juin 2020, N° 435594 : Lorsque le rendez-vous ne peut être obtenu qu'en se connectant au site internet de la préfecture, il résulte de ce qui a été dit au point 3 que, si l'étranger établit qu'il n'a pu obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine, il peut demander au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L521-3 du Code de justice administrative, d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous. Si la situation de l'étranger le justifie, le juge peut préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu. Il fixe un délai bref en cas d'urgence particulière.

**Recommandation n°12** : La CNCDH recommande de simplifier le fonctionnement des plateformes en permettant, autant qu'il est possible, un point d'entrée unique avec une ergonomie pensée avec les utilisateurs. Elle insiste sur la nécessité de penser la plateforme pour un usage sur téléphone avec des passerelles permettant à chaque étape de prendre un rendez-vous en présentiel. Elle rappelle l'impérieuse nécessité de toujours préserver un accueil physique des personnes en assurant leur proximité, leur accessibilité en termes de transport notamment et des horaires d'ouverture adaptés.

## 2.3. Repenser le suivi des demandes.

46. Suivi du traitement des dossiers. Les non-recours « frictionnels » sont largement dus à une absence d'information donnée sur le traitement des dossiers. Dans des domaines aussi variés que les prestations sociales ou l'attribution d'un titre de séjour<sup>103</sup>, le constat est fait d'une absence parfois totale de retour, ne serait-ce que sur la bonne réception du dossier. Cette lacune conduit alors à ne pas disposer d'une décision administrative qu'il serait possible de contester. Si en droit administratif, le silence gardé par l'administration vaut acceptation, au bout de deux mois à compter de la réception de la demande, de nombreuses exceptions à ce principe<sup>104</sup> (notamment en droit des étrangers) existent, si bien que le silence vaut souvent décision implicite de rejet. La CNCDH recommande dès lors d'étendre le principe selon lequel le silence vaut acceptation pour contraindre à une réponse dans les délais. Si cela pose des difficultés d'organisation, celles-ci, compréhensibles, sont sans commune mesure avec le respect nécessaire des droits.

47. Par ailleurs, il faut s'assurer de la qualité de l'information donnée sur la possibilité d'exercer un recours. Elle doit non seulement être rédigée en langage clair mais aussi accompagnée d'une explication de la décision en présence de la personne concernée. Les voies de recours et l'identification du juge compétent, en cas de recours contentieux, de même que les coûts éventuels doivent apparaître clairement. Une enquête<sup>105</sup> avait montré que plus d'un quart des sondés ne savent même pas qu'il est possible de contester une décision administrative.

**Recommandation n°13** : La CNCDH recommande d'assurer une information

---

<sup>103</sup> Conseil d'État, Etude : 20 propositions pour simplifier le contentieux des étrangers, dans l'intérêt de tous, 2020.

<sup>104</sup> Articles L 231-4 à L 231-6 du code des relations entre le public et l'administration : 1° Lorsque la demande ne tend pas à l'adoption d'une décision présentant le caractère d'une décision individuelle ; 2° Lorsque la demande ne s'inscrit pas dans une procédure prévue par un texte législatif ou réglementaire ou présente le caractère d'une réclamation ou d'un recours administratif ; 3° Si la demande présente un caractère financier sauf, en matière de sécurité sociale, dans les cas prévus par décret ; 4° Dans les cas, précisés par décret en Conseil d'État, où une acceptation implicite ne serait pas compatible avec le respect des engagements internationaux et européens de la France, la protection de la sécurité nationale, la protection des libertés et des principes à valeur constitutionnelle et la sauvegarde de l'ordre public ; 5° Dans les relations entre l'administration et ses agents.

<sup>105</sup> Défenseur des droits, Enquête sur l'accès aux droits, 2017.

systématique sur le suivi des dossiers (avis de réception et état d'avancement du dossier). Pour garantir une réponse dans des délais raisonnables, elle recommande d'étendre le principe selon lequel le silence vaut acceptation, dont les exceptions devraient être limitées.

**48. Renouvellement des droits.** Une attention particulière doit être portée au renouvellement des droits. En effet, le manque d'information sur l'état des dossiers conduit parfois à une rupture de droits. Or, ceux-ci répondant à des besoins vitaux, les personnes sont mises en difficulté sans que des solutions de secours, même temporaires, soient mises en place pour garantir des conditions de vie décentes dans l'intervalle.

**Recommandation n°14 :** La CNCDH recommande, pour lutter contre les ruptures de droits, de réviser les dispositifs pour ne demander en temps utile que les documents strictement nécessaires au renouvellement, et en adresser récépissé. En cas de rupture de droits, elle recommande la mise en place d'un dispositif de solidarité d'urgence.

**49. Démarches en tout numérique.** La CNCDH recommande également qu'une réflexion soit menée sur la tendance consistant à assimiler efficacité, accessibilité et dématérialisation des dispositifs, même si elle a conscience que celle-ci est bien évidemment utile<sup>106</sup>. Si certaines démarches en tout numérique fonctionnent, il est ressorti des auditions menées par la Commission que d'autres sont de plus en plus difficiles à réaliser sur internet alors que les citoyens ne sont pas suffisamment formés pour appréhender tous les outils numériques. C'est le cas notamment de la dématérialisation opérée dans certaines démarches administratives pour accéder aux prestations sociales. Si l'outil présente des avantages indéniables, il a l'inconvénient d'exclure encore davantage les populations fragilisées qui n'ont pas accès aux équipements et abonnements nécessaires, les coûts étant parfois trop élevés ou la couverture territoriale insuffisante. Puisque la voie est ouverte à la généralisation du numérique dans les démarches administratives, il pèse alors sur l'État et ses organismes une responsabilité sociale d'aller au-devant des personnes victimes de la fracture numérique<sup>107</sup>.

*Cette dernière est particulièrement visible en termes d'accès à l'éducation. Si la crise sanitaire a exacerbé cette difficulté, elle était déjà présente, notamment dans les territoires ultramarins. C'est pourquoi la CNCDH avait recommandé de renforcer les efforts visant à raccorder au haut débit et à équiper de matériel informatique des écoles, qui sont parfois pour de nombreux élèves ultramarins le seul lieu d'accès*

106 CNCDH, *Avis pour un enseignement supérieur respectueux des droits fondamentaux : se doter des moyens de cette ambition*, adopté le 27 mai 2021, JORF n°0130 du 6 juin 2021, texte n° 47.

107 CNCDH, *Avis sur le suivi des recommandations du comité des Nations Unies sur les DESC à l'attention de la France*, adopté le 6 juillet 2017, p.20

à l'Internet<sup>108</sup>.

50. L'absence de réponse en cas de recherche sur un point précis ou l'absence d'accueil physique en cas de blocage ont entraîné le renoncement de nombreuses personnes à leurs droits. La dématérialisation, au lieu d'être un nouvel outil, a été pour certains synonyme de fermeture des services publics. Là encore, les outils doivent être au service des utilisateurs, en se mettant à leur place.

**Recommandation n°15 :** La CNCDH rappelle ses recommandations pour un usage raisonné et raisonnable du numérique. Elle recommande de mettre en place des outils construits avec les personnes, adaptés à leur situation (accessibilité aux personnes en situation de handicap par exemple).

---

108 CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer : regard particulier sur la Guyane et Mayotte*, adopté le 6 juillet 2017, JORF n°0269 du 18 novembre 2017, texte n°77.

## SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.

**Recommandation n°1:** La CNCDH recommande de construire les politiques publiques selon une approche fondée sur les droits. Elle rappelle l'impérieuse nécessité de les construire en associant les personnes concernées pour que l'organisation mise en place soit à leur service et ne crée pas des obstacles inutiles, non anticipés, source de non-recours.

**Recommandation n°2:** La CNCDH recommande de procéder à des évaluations des politiques publiques qui visent aussi bien le dispositif que l'accès aux droits lui-même. Elle rappelle que ces évaluations doivent être à la fois transparentes, transversales, qualitatives et quantitatives.

**Recommandation n°3 :** La CNCDH recommande de mettre en place des dispositifs d'information qui soient clairs et intelligibles aussi bien pour les bénéficiaires que pour les agents administratifs. L'usage d'un langage clair et le recours au « legal design » doit être encouragé.

**Recommandation n°4:** La CNCDH recommande de mettre en place un point d'entrée unique ou un référent unique adapté aux besoins et à la situation de chaque personne qui permette une articulation qualitative des aides. Appliquant la politique du « aller vers », il convient que le référent puisse informer la personne des droits dont elle dispose et des procédures à suivre sans que celle-ci n'ait à réitérer ses démarches.

**Recommandation n°5 :** La CNCDH recommande de développer l'expérimentation de la pratique du « référent émotionnel », autrement appelé « tiers taisant », qui peut accompagner une personne et l'aider à restituer sa parole.

**Recommandation n°6:** La CNCDH recommande de développer la formation des agents d'accueil à l'accompagnement humain et à un accueil adapté. C'est là une condition de la compréhension des besoins des personnes pour une meilleure effectivité des droits.

**Recommandation n°7:** La CNCDH recommande qu'une base d'informations communes aux différentes démarches puisse être constituée, pour éviter au bénéficiaire de réitérer ses diligences selon la démarche « dites-le nous une fois ».

**Recommandation n°8 :** La CNCDH recommande de faire peser sur les administrations et les institutions la responsabilité, avant de rejeter une demande, de vérifier si un autre fondement ou une autre procédure est plus adaptée à leur situation. Dans un tel cas, elle recommande, quand elles disposent des éléments nécessaires, de leur faire obligation soit de soulever d'office le bon fondement juridique, soit d'utiliser

une passerelle vers la procédure adaptée ou, enfin, d'orienter vers l'administration ou l'institution compétente.

**Recommandation n°9** : La CNCDH recommande de simplifier et d'harmoniser, autant qu'il est possible, le contenu des obligations déclaratives, qui doivent être rédigées dans un langage clair et accessible.

**Recommandation n°10** : La CNCDH recommande que l'administration mette en œuvre des dispositifs efficaces pour éviter que soient exigées des pièces non requises par les textes. Elle devrait à la fois assurer tant des contrôles qualité que l'effectivité des recours hiérarchiques.

**Recommandation n°11** : La CNCDH recommande de respecter le droit à l'erreur et d'en tempérer les conséquences concernant les obligations de restitution de l'indu, notamment en proposant un échéancier adapté aux facultés de remboursement. Lorsque l'erreur provient de l'administration, elle recommande une réparation rapide et intégrale du préjudice subi.

**Recommandation n° 12** : La CNCDH recommande de simplifier le fonctionnement des plateformes en permettant, autant qu'il est possible, un point d'entrée unique avec une ergonomie pensée avec les utilisateurs. Elle insiste sur la nécessité de penser la plateforme pour un usage sur téléphone avec des passerelles permettant à chaque étape de prendre un rendez-vous en présentiel. Elle rappelle l'impérieuse nécessité de toujours préserver un accueil physique des personnes en assurant leur proximité, leur accessibilité en termes de transport notamment et des horaires d'ouverture adaptés.

**Recommandation n°13** : La CNCDH recommande d'assurer une information systématique sur le suivi des dossiers (avis de réception et état d'avancement du dossier). Pour garantir une réponse dans des délais raisonnables, elle recommande d'étendre le principe selon lequel le silence vaut acceptation, dont les exceptions devraient être limitées.

**Recommandation n°14** : La CNCDH recommande, pour lutter contre les ruptures de droits, de réviser les dispositifs pour ne demander en temps utile que les documents strictement nécessaires au renouvellement, et en adresser récépissé. En cas de rupture de droits, elle recommande la mise en place d'un dispositif de solidarité d'urgence.

**Recommandation n°15** : La CNCDH rappelle ses recommandations pour un usage raisonné et raisonnable du numérique. Elle recommande de mettre en place des outils construits avec les personnes, adaptés à leur situation (accessibilité aux personnes en situation de handicap par exemple).

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU AYANT CONTRIBUÉ À L'AVIS.

**Monsieur Daniel AGACINKSI**, délégué général à la médiation auprès du Défenseur des droits

**Madame Caroline CAILLEAU**, animatrice du groupe Stratégie Pauvreté au sein du mouvement ATD Quart-Monde

**Monsieur Christophe-Claude CHARLES-ALFRED**, président et co-fondateur de Kids Empowerment

**Madame Fabienne DELAHAYE**, cheffe de projet innovation sociale à « Le Centsept », Lyon

**Monsieur Alexis GOIN**, co-rapporteur du rapport du Conseil d'Etat, « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence »

**Monsieur Pierre GRAVOIN**, doctorant à Paris 8 (CRESPPA-LabTop ; LED), Secours catholique (convention Cifre)

**Madame Françoise HAMEL**, militante au sein du mouvement ATD Quart-Monde

**Monsieur Antony IKNI**, délégué général de Romeurope

**Monsieur Philippe JOSSE**, président adjoint de la section des finances du Conseil d'État.

**Madame Anna KURDOVA**, membre fondatrice et administratrice de Kids Empowerment

**Madame Orane LAMAS**, administratrice du CNDH Romeurope et salariée à Médecins du Monde

**Madame Sophie LATRAVERSE**, juriste, experte indépendante sur les questions liées aux discriminations, ancienne directrice du Secrétariat général du Défenseur des droits

**Monsieur Antoine MATH**, chercheur à l'IREs, institut de recherches économiques et sociales

**Monsieur Audition de Didier MEDORI**, commissaire à la lutte contre la pauvreté auprès du préfet de Corse

**Madame Audrey MEUDIC**, chargée de mission accès aux droits au Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP)

**Madame Emilie PECQUEUR**, magistrate, présidente honoraire de l'Association des juges d'instance

**Madame Fanny RICHARD**, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)

**Madame Anne ROBILLARD**, cheffe de projet Territoire Zéro Non Recours, au Centre d'action sociale de la Ville de Paris

**Monsieur Antoine RODE**, chercheur à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore)

**Madame Laurence ROQUES**, avocate, présidente de la Commission Liberté et droits de l'homme du Conseil national des Barreaux

**Madame Laure SABOUREUX**, juriste à Human Rights Observers

**Monsieur Arnaud SKZRYERBAK**, co-rapporteur du rapport du Conseil d'État, « Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence »

**Madame Evelyne SONET**, militante au sein du mouvement ATQ Quart Monde



COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations Unies.**

L'action de la CNCDDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNCDDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDDH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire » au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : [cncdh@cncdh.fr](mailto:cncdh@cncdh.fr)

[www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)



@CNCDDH



@cncdh.france