

D



Enquête sur l'accès aux droits

Volume 2

—
**Relations
des usagères et usagers
avec les services publics :
le risque du non-recours**

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Sommaire

1. Principaux résultats	03
2. Présentation de l'enquête Accès aux Droits	04
2.1. Objectifs généraux	04
2.2. Méthodologie	05
3. Étudier l'accès aux droits dans les relations des usager·e·s avec les services publics	08
3.1. Les situations particulières des personnes en situation de précarité sociale et économique	09
3.2. La dématérialisation des services publics	10
4. En amont du bénéfice d'un droit, la question des inégalités face aux démarches administratives	13
4.1. Accomplir des démarches administratives : une formalité pour qui ?	13
4.2. Dématérialisation des services publics : un mode d'accès qui pénalise certain·e·s bénéficiaires	15
4.3. La possibilité de contester une décision d'un service public : un droit méconnu par 20 % de la population	17
5. Difficultés dans la résolution d'un litige avec les services publics : qui est concerné·e ?	18
5.1. Une situation rapportée par une personne sur deux	18
5.2. ...qui touche davantage les personnes en situation de précarité	19
6. Quelles sont les difficultés les plus fréquemment rapportées ?	21
7. Les services publics ou administrations concernés	24
8. Face aux difficultés, le risque du non-recours	27
9. Conclusion	31
Annexe 1	33
Annexe 2	37

1. Principaux résultats

L'accès aux démarches administratives

Une personne sur cinq éprouve des difficultés à accomplir les démarches administratives courantes.

Les personnes les plus précaires sont les plus concernées : une personne précaire sur quatre est confrontée à ce type de situation contre 17 % des personnes ne déclarant pas de difficultés financières.

Les personnes sans accès à internet, ou qui sont peu à l'aise avec cet outil, rencontrent également plus de difficultés dans leurs démarches que les autres : 27 % des personnes qui n'ont pas accès à internet et 33 % pour les personnes qui bénéficient d'un accès mais se sentent peu à l'aise sur internet (contre 20 % en moyenne).

Si 80 % des personnes interrogées pensent qu'une décision défavorable d'un service public ou administration peut être contestée, une personne sur trois éprouvant des difficultés dans ses démarches administratives pense que c'est impossible.

Les difficultés rencontrées

Plus de la moitié de la population (54 %) d'enquête rapporte des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public (dont 12 %, « souvent » ou « très souvent »).

Les personnes en situation de précarité rapportent plus de difficultés que les autres : c'est le cas de 60 % d'entre elles contre 50 % de celles et ceux qui ne sont pas confronté·es à la précarité.

Parmi les personnes qui évoquent des difficultés pour résoudre un problème, la demande répétée de pièces justificatives (38 %) et la difficulté à contacter quelqu'un (38 %) représentent les problèmes les plus fréquemment rapportés. Une personne sur trois cite, également, le manque d'information.

Le non-recours aux droits

12 % des personnes qui rencontrent des difficultés dans leurs démarches avec les services publics abandonnent leurs démarches.

Les personnes les plus précaires et celles qui sont peu à l'aise sur internet ou qui ne bénéficient pas d'un accès à internet abandonnent plus souvent leurs démarches.

Ces réactions traduisent une forme de résignation de la part de la moitié des usager·es en difficulté dans leurs relations avec les services publics, qui fait écho à leur méconnaissance de leurs droits de recours.

2. Présentation de l'enquête Accès aux Droits

2.1. Objectifs généraux

Les données relatives aux saisines adressées au Défenseur des droits témoignent des expériences des personnes qui ont décidé de s'adresser à l'institution pour faire valoir leurs droits mais ne livrent qu'un aperçu des situations relevant de ses champs de compétence. Elles ne sauraient donc rendre compte de façon détaillée et exhaustive de l'ampleur et de la variété des situations où les droits ne sont pas exercés ou respectés, ni renseignés précisément sur le profil des personnes concernées.

La statistique publique réalise de grandes enquêtes à des fins de connaissance générale sur les inégalités (en matière d'emploi, d'éducation, de logement ou santé) et auprès de différents groupes de population mais celles-ci explorent rarement les enjeux de l'accès aux droits ou la question spécifique des discriminations ou des relations police/population. *A fortiori*, les conséquences des différences de traitement recensées et les recours éventuellement engagés par les personnes concernées ne sont pas étudiés.

Afin de disposer de connaissances fiables sur les situations qui relèvent de ses compétences (discriminations, droits de l'enfant, déontologie des forces de sécurité, relations avec les services publics), le Défenseur des droits a lancé une grande enquête dénommée « Accès aux droits ». Cette enquête statistique vise à établir un état des lieux inédit des situations qui relèvent de ses missions. Elle collecte des informations précises sur le profil social et démographique des personnes afin de mieux caractériser les groupes sociaux concernés par ces différentes situations.

Pour chaque thème, face aux situations de manquement aux droits, il est demandé aux personnes si elles connaissent les recours et si, selon elles, ce type d'atteinte aux droits est fréquent dans la société française. Avant de recueillir leur expérience propre, il leur est également demandé si personnellement elles ont déjà été témoin de telles situations. Pour chaque expérience individuelle rapportée, elle recueille, enfin, des éléments sur les recours au droit mobilisés (ou non) face aux situations vécues.

Mis en perspective avec les données de l'Observatoire des droits de l'institution qui analyse la typologie des saisines reçues par le Défenseur des droits au regard du profil des réclamant·e·s, ces résultats contribueront à identifier les publics auxquels il est nécessaire de s'adresser pour réduire l'écart entre la fréquence des expériences vécues et le recours effectif au droit. À ce titre, l'enquête est également une ressource essentielle pour proposer des actions de promotion de l'égalité et d'accès aux droits ciblées et plus efficaces.

Les résultats constituent, également, des données de cadrage qui pourront être mobilisées dans l'instruction des dossiers du Défenseur des droits ou encore à l'appui de ses argumentaires juridiques.

2.2. Méthodologie

Un échantillon constitué selon une méthode en aléatoire

L'échantillon a été constitué de manière aléatoire pour pouvoir établir des estimateurs représentatifs de la population âgée de 18 à 79 ans résidant en France métropolitaine¹.

La sélection de l'individu repose sur un sondage aléatoire à deux degrés.

Au 1^{er} degré, le tirage d'une base de numéros de téléphones filaires et mobiles, correspondant à la population des ménages en France métropolitaine, est effectué². Il s'agit de réaliser un tirage de numéros de téléphone, garantissant la représentativité et la dispersion géographique. Au 2nd degré, l'enquête procède à l'interrogation d'un individu par ménage dont le numéro de téléphone a été tiré aléatoirement. La personne à interroger est sélectionnée de façon aléatoire parmi les individus éligibles dans le ménage (méthode Kish).

Les effectifs présentés sont les effectifs bruts qui correspondent au nombre de personnes qui ont répondu à l'enquête. Les analyses (pourcentages et régressions logistiques) sont pondérées afin de tenir compte du plan de sondage complexe de l'enquête ainsi que du redressement de l'échantillon sur les caractéristiques socio-démographiques de la population française issues du recensement. Les analyses ont été réalisées avec le logiciel Stata. Seules les différences statistiquement significatives (au seuil de 5 %) sont signalées dans la présentation des résultats.

Un questionnaire approfondi

Organisé autour de plusieurs blocs thématiques dans le format d'un entretien de 30 à 40 minutes, le questionnaire de l'enquête collecte les caractéristiques sociales et démographiques habituelles des individus (âge, sexe, situation de famille, niveau d'éducation, activité professionnelle, type de quartier habité, situation financière...). Afin de mieux caractériser certains groupes sociaux, le questionnaire collecte également des informations sur l'origine, appréhendée par le pays de naissance et la nationalité des parents, la religion auto-déclarée ou perçue, la sexualité, la situation de santé ou de handicap.

Le questionnaire explore ensuite plusieurs thématiques (connaissance des droits et notoriété des institutions, droits de l'enfant, inégalités de traitement et discriminations, harcèlement au travail, racisme, services publics, rapport police/population).

Chaque bloc thématique cherche à mesurer la fréquence des situations rapportées et collecte des informations qui décrivent les espaces où elles se produisent, leurs circonstances, les éventuelles réactions des enquêtés et les raisons de leur non-recours aux droits.

¹ Une réplique de l'enquête auprès des populations ultramarines est prévue en 2018.

² Afin de disposer d'effectifs suffisants pour réaliser des analyses fines sur les expériences d'inégalités de traitement, un sur-échantillonnage basé sur les départements de résidence où les taux d'inégalités sont les plus élevés a été effectué. Les tailles d'échantillon sont de 3 000 individus âgés de 18 à 79 ans représentatifs de la population résidant en France métropolitaine et de 2 000 individus âgés de 18 à 64 ans représentatifs des régions de l'Île-de-France, de PACA, de Rhône-Alpes, de Languedoc-Roussillon et d'Alsace, avec 50 % des interviews réalisées sur fixe et 50 % sur mobile.

Le dispositif d'enquête

Une lettre-avis présentant l'objet de l'enquête et annonçant qu'une personne du foyer serait sélectionnée et interrogée sur l'accès aux droits a été envoyée quelques jours avant l'enquête. Cette lettre indiquait également que les réponses étaient anonymes et facultatives. Elle précisait qu'un numéro vert (appel gratuit) était mis à disposition tous les jours de la semaine pour celles et ceux qui souhaitaient davantage d'informations sur le déroulement de l'enquête.

Le terrain de l'enquête nationale s'est déroulé du 19 février 2016 au 31 mai 2016. Sa réalisation a été confiée à l'institut de sondage Ipsos.

Les numéros de téléphone étaient composés par un automate d'appel de telle sorte que l'enquêteur/rice·s ne connaissait pas le numéro appelé et dès la première question du questionnaire cette indication était supprimée du fichier des réponses.

En cas d'absence, les numéros de téléphone étaient composés jusqu'à 20 fois tous les jours de la semaine de 9h30 à 21h00 du lundi au vendredi. Le samedi, les appels avaient lieu entre 9h30 et 16h. D'autres plages horaires étaient prévues pour les personnes les plus difficilement joignables.

Afin de tester le questionnaire, la formulation et la compréhension des questions, leur enchaînement et la durée de passation, un enquête pilote a été préalablement réalisée entre décembre 2015 et janvier 2016 auprès de 88 personnes.

Au total, 5 117 personnes³ ont été interrogées par téléphone, dont 442 ne disposant que d'un téléphone mobile. La durée moyenne des entretiens est de 37 minutes.

Pendant toute cette période, pour les problèmes rencontrés pendant le terrain, un document de suivi a été mis en place et tenu à jour avec les éventuelles questions et remarques formulées aux superviseur·e·s.

Les enquêteurs

Une équipe de 56 enquêteur/rice·s et 7 superviseurs de l'institut de sondage Ipsos ont été mobilisés pour la réalisation de l'enquête.

Repartis en deux groupes, les enquêteur/rice·s ont tous bénéficié d'une formation d'une durée de deux jours assurée par l'équipe du Défenseur des droits.

Cette formation avait pour objectif de leur présenter les objectifs et la méthodologie de l'enquête, de les informer sur le Défenseur des droits et ses missions et, enfin, de leur permettre de s'approprier le questionnaire. Elles et ils ont pu se familiariser avec l'enquête au moyen de jeux de rôles et de cas pratiques.

Des échanges avec les enquêteur/rice·s, les superviseur·e·s et l'équipe du Défenseur des droits ont été régulièrement organisés pour faire le point sur le déroulement de l'enquête.

Bilan de l'enquête

Le taux de participation à l'enquête est de 48,7 % sur la base des ménages contactés et de 57,2 % pour les individus sélectionnés.

³ Soit 3 037 entretiens pour l'Enquête Nationale et 2 080 pour le sur-échantillon.

Parmi les personnes sélectionnées au sein du ménage pour participer à l'enquête, 12,3 % ont refusé de répondre. Seules 126 personnes sur 5 243 (soit 2,4 % des enquêtés) ont interrompu le questionnaire avant d'avoir pu répondre à l'ensemble des questions. Par ailleurs, 87 % des personnes ont déclaré que l'enquête les avait intéressées.

L'équipe

L'enquête « Accès aux droits » a été menée sous la responsabilité scientifique du Défenseur des droits. Elle a bénéficié des conseils scientifiques de chercheurs de l'INED et de l'ODENORE / Pacte CNRS. L'enquête est réalisée à l'initiative du Défenseur des droits et financée par l'Institution. Les analyses ont été réalisées par l'équipe du Défenseur des droits.

3. Étudier l'accès aux droits dans les relations des usager·e·s avec les services publics

Le Défenseur des droits a notamment pour mission de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public (loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011).

Cette compétence recouvre la gestion d'éventuels litiges entre les usager·e·s et les services publics, l'accompagnement des réclamant·e·s par la médiation et les règlements à l'amiable, voire parfois par des observations en justice. Le Défenseur des Droits s'appuie, pour cette mission, sur son réseau de délégué·e·s territoriaux qui offrent un accompagnement de proximité aux personnes qui le souhaitent. L'institution déploie, par ailleurs, une mission de promotion de l'égalité et de l'accès aux droits.

L'accès aux droits est conditionné par la connaissance qu'ont les usager·e·s de leurs droits et des dispositifs pour y accéder. En cas de difficultés, les personnes concernées ont besoin de connaître les recours à leur disposition et, parfois, d'être accompagnées dans ces démarches. La complexité des procédures, le manque d'informations, la multiplicité des dispositifs sont autant de freins à un accès aux droits, de même que les difficultés que les usager·e·s rencontrent lors du traitement de leurs demandes par les services publics ou les organismes assurant la gestion des droits sociaux.

Les saisines adressées au Défenseur des droits permettent de caractériser les problèmes rencontrés par les personnes dans leurs relations avec les services publics et témoignent de l'enchaînement complexe des difficultés qui placent les personnes dans des situations administratives parfois ubuesques : erreurs dans l'établissement des droits, éloignement des administrations, difficultés à constituer des dossiers, non compréhension des textes et courriers rédigés par l'administration, défiance par rapport aux institutions, incompréhension des rouages administratifs, ou encore situation d'urgence⁴.

Ces situations tiennent, en partie, aux défaillances des administrations. Elles renvoient aussi à la réorganisation de leurs modes d'intervention soumis à des exigences de performance cherchant d'abord l'efficacité et l'efficacités de la dépense publique. Les raisons sont donc multiples : recul de la présence des services publics sur le territoire, réduction des dépenses publiques et restructuration, nouveaux modes de gestion axés sur la maîtrise des coûts et la productivité, afflux massif de certaines demandes induites par les évolutions législatives et la dégradation de la situation socio-économique.

Le Défenseur des droits constate un nombre important de réclamations relevant des situations où les personnes éligibles ne bénéficient pas de leurs droits de manière temporaire en raison d'un retard de traitement d'une prestation dû à un blocage, une absence de réponse, une décision erronée ou encore

⁴ [Rapport Annuel d'Activité 2016](#), Paris, Défenseur des Droits, février 2017

une demande induite de justificatifs. La non-effectivité des droits résulte, dans ce cas, de problèmes avec les administrations.

Les nouveaux modes de gestion peuvent également s'ériger en obstacle à l'accès aux droits. C'est le cas des politiques de lutte contre la fraude qui, lorsqu'elles sont appliquées avec trop de zèle, conduisent parfois à écarter des ayants droit légitimes. La dématérialisation des services publics marque également un tournant majeur. Si elle vient simplifier l'accès aux droits de la majorité des personnes, elle constitue un obstacle supplémentaire pour nombre d'entre elles, notamment celles qui ne disposent pas ou ne maîtrisent pas les usages administratifs d'Internet.

La complexité des démarches et la multiplication des étapes que le parcours d'une demande implique (pièces justificatives à fournir, rendez-vous multiples, déplacements entre organismes, silence des administrations, non-compréhension des réponses apportées par les organismes, parfois non motivées, rejet des recours malgré les arguments avancés, etc.) sont sources de découragement, voire de renoncement à l'ouverture d'un droit.

Au regard des constats dressés par le Défenseur des droits, l'enquête « Accès aux droits » poursuit un objectif général de connaissance des publics confrontés à des difficultés pour engager des démarches administratives, résoudre un litige avec un service public ou une administration et voir aboutir leur demandes.

Le volet « relation avec les services publics » de l'enquête permet ainsi d'explorer les enjeux de l'accès aux droits en France métropolitaine à plusieurs niveaux. Un premier niveau est la connaissance des droits et l'aisance avec laquelle les usager·e·s déclarent pouvoir mobiliser et mettre en œuvre les démarches permettant d'y accéder. L'enquête permet également d'explorer, dans le détail, la fréquence, les circonstances et l'issue des difficultés rapportées pour résoudre un problème avec un service public ou une administration. Les différents problèmes signalés ainsi que les acteurs publics cités renvoient, souvent, à des publics bénéficiaires spécifiques. Face aux difficultés rencontrées, l'abandon des démarches témoigne de situations de non-recours aux droits.

Dans cette nouvelle publication, le Défenseur des Droits a souhaité prêter attention, en matière d'accès aux droits, à deux problématiques particulières : les difficultés que rencontrent les personnes en situation de précarité sociale et économique et les difficultés liées aux processus de dématérialisation engagés par de nombreux services publics.

3.1. Les situations particulières des personnes en situation de précarité sociale et économique

Le Défenseur des Droits est compétent pour traiter des saisines de l'ensemble des usager·e·s dans leurs relations avec les services publics. Toutefois, l'institution attache une attention particulière aux publics en situation de précarité économique et/ou sociale. Ces publics sont particulièrement concernés par les différentes prestations sociales, du point de vue des conditions d'éligibilité comme des besoins particuliers qui peuvent marquer certains moments de l'existence. Les personnes en situation de précarité sont donc plus susceptibles que les autres d'entamer des démarches auprès des services publics ou administrations et, par extension, sont plus exposées à des difficultés et des blocages potentiels. Or, ces publics sont caractérisés par une moindre maîtrise des rouages administratifs, de la

complexité des normes, ou encore de la langue administrative. La méconnaissance de leurs droits et l'éloignement social et géographique par rapport aux administrations peuvent alourdir leurs difficultés, d'autant qu'ils/elles subissent aussi plus fortement les effets de certaines évolutions du service public, comme la dématérialisation, le recul des services publics sur le territoire, la lutte contre la fraude et ses excès, les conditions d'éligibilité de plus en plus complexes en perpétuelle évolution. De par leurs conditions de vie et du fait des difficultés spécifiques qui peuvent caractériser leurs parcours administratifs, les personnes en situation de précarité (pour une définition de ces situations, cf. encadré 1, p. 11) constituent donc un public particulier auquel le Défenseur des Droits prête une attention renforcée dans l'analyse présentée ici.

3.2. La dématérialisation des services publics

Le développement de l'administration électronique constitue une étape majeure de la redéfinition du rôle des services publics et du sens donné à leurs relations avec les usager·e·s. L'objectif premier est de réduire les coûts de fonctionnement des services publics mais il permet surtout de simplifier l'accès aux informations pour une majorité d'usager·e·s.

L'administration numérique ne doit cependant pas renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, sous peine d'institutionnaliser une forme d'exclusion liée à la situation de précarité sociale et/ou économique. Elle peut également favoriser la marginalisation de nouveaux publics, notamment, celles et ceux qui sont peu à l'aise avec l'écrit⁵ et celles et ceux qui sont éloigné·e·s de l'outil Internet tels que les personnes âgées, sans oublier les jeunes qui en maîtrisent surtout les usages ludiques. À cet égard, le Baromètre du numérique 2016⁶ montre que le numérique progresse en France tant en matière d'équipements que d'usages, y compris pour les démarches administratives et fiscales. Mais il relève également que 13 % de la population se dit dans l'incapacité de déclarer ses revenus en ligne, de télécharger ou remplir un formulaire en ligne ou d'obtenir des informations sur Internet, soit 7 millions de personnes auxquelles viennent s'ajouter la population qui déclare avoir besoin d'un accompagnement de la part des pouvoirs publics pour se familiariser avec la dématérialisation (19 %).

Ces usager·e·s peuvent, également, se trouver dans une situation de précarité socio-économique qui vient accentuer les difficultés, et ce d'autant plus que le droit aux prestations est important, et que les conditions d'éligibilité et donc les démarches nécessaires sont multipliées (pour une définition des publics concernés par la fracture numérique, cf. encadré 1, p. 11).

Le Défenseur des droits constate que la dématérialisation des procédures par les services publics exclut une part des usager·e·s qui, de ce fait, se trouvent en difficulté pour effectuer des démarches. Publiés en octobre 2016, les résultats de l'enquête «mystère» réalisée par le Défenseur des droits et l'Institut national de la consommation (INC) auprès des plateformes téléphoniques de trois grands organismes de service public (Caisse nationale des allocations familiales, Pôle emploi et Caisse nationale de l'assurance maladie) confirment cette inquiétude. Ils mettent en lumière le renvoi très fréquent des usager·e·s vers internet par les conseiller·e·s téléphoniques, y compris lorsqu'elles ou ils ne disposent pas ou ne maîtrisent pas cet outil.

⁵ Dans son enquête « Information et vie quotidienne », l'INSEE évaluait en 2011 à 16% de la population 18-65 ans le nombre d'adultes en difficulté dans les domaines fondamentaux de l'écrit, soit 6,1 millions d'habitants. Voir également l'enquête menée dans le cadre du Programme de l'OCDE pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PEICA) réalisée entre 2013 et 2016 et qui montre, s'agissant des capacités à utiliser l'écrit, la situation inquiétante de la France.

⁶ [Baromètre du numérique, Équipement, usage et administration en ligne](#), Édition 2016.

Le Défenseur des droits regrette qu'une partie des gains procurés par la dématérialisation des services publics ne soit pas redéployée vers le financement d'un accompagnement des usager·e·s au numérique et du développement d'un dispositif alternatif, comme il l'avait soutenu dans ses deux avis (n°16-01 du 6 janvier 2016 et n° 16-09 du 7 avril 2016) concernant le projet de loi n°3318 pour une République numérique. Il préconise également la consécration d'une clause de protection des usager·e·s vulnérables pour toute procédure de dématérialisation d'un service public, en prévoyant l'obligation d'offrir une voie alternative au service numérique⁷. Malgré l'existence de tarifs sociaux, un accès à Internet pour les personnes en situation de grande précarité représente un poste de dépense conséquent que de nombreux foyers ne peuvent se permettre. D'après l'enquête « Accès aux Droits », 9 % de la population ne dispose pas d'un accès à internet. Le Défenseur des droits insiste donc sur la nécessité de garder des lieux d'accueil physiques et sur la nécessité que les différents canaux d'information et d'échanges avec l'administration et les services publics que sont le numérique, le téléphone, le courrier et l'accueil physique s'articulent véritablement, avec une formation adaptée des agent·e·s et salarié·e·s concerné·e·s. Plus largement, la concertation des pouvoirs publics doit être renforcée sur les enjeux de la dématérialisation.

Le Défenseur des droits relève toutefois certaines initiatives positives. L'administration fiscale accompagne, par exemple, les personnes qui auront préalablement justifié par écrit qu'elles ne disposent pas d'un accès à Internet, afin de réaliser leur déclaration de revenus en ligne.

Les relations avec les services au sein de l'enquête « Accès aux droits »

En abordant les difficultés à accomplir des démarches administratives, les problèmes rencontrés et leurs issues, l'enquête « Accès aux droits » permet de caractériser de façon large « les relations » qu'entretiennent les personnes avec les services publics ou les administrations. Elle donne à voir le parcours de l'usager·e dans sa démarche d'accès aux droits.

Difficultés à accomplir des démarches administratives et connaissance du droit au recours

En amont d'un questionnaire sur les difficultés relevées à l'occasion d'une demande particulière, l'enquête cherche à connaître le degré d'aisance des personnes dans l'accomplissement de leurs démarches administratives (impôts, arrêts maladie, demandes d'allocations...) et si, en cas de besoin, elles et ils sont susceptibles de bénéficier d'un soutien dans leur entourage pour les accomplir.

Une question spécifique permet d'étudier l'accessibilité des informations administratives sur internet.

Le taux d'équipement en connexion internet des enquêté·e·s est également documenté.

Enfin, la connaissance d'un droit au recours, c'est à dire la possibilité de contester une décision défavorable d'une administration ou d'un service public, est également explorée.

Difficultés dans les relations avec les services publics

Il est demandé aux personnes si elles ont rencontré des difficultés à résoudre un problème avec une administration ou un service public et la fréquence de ces difficultés dans les cinq dernières années.

Il est, ensuite, exploré plus précisément avec quel service

⁷ Cette préoccupation a été intégrée au sein du référentiel Marianne qui a été entièrement refondu en 2016 et qui vise notamment « un meilleur accompagnement des usager·e·s dans l'utilisation des services en ligne ».

public ou administration cette difficulté est survenue et de quelle façon celle-ci s'est matérialisée (difficultés à entrer en communication avec une personne, manque d'information, dossiers égarés, absences de réponse...).

Suites et recours

Face aux difficultés rapportées, il est demandé aux enquêtés d'indiquer leur réaction : relance de l'administration ou du service public concerné par téléphone, par courrier ou email, par des visites sur place..., recherche d'appui auprès d'une association, abandon des démarches.

Suite aux relances engagées, il est demandé si ces dernières ont fini par aboutir. À celles et ceux qui n'ont pas entrepris de démarches pour faire valoir leurs droits, il est demandé les raisons pour lesquelles ils ou elles n'ont pas cherché à faire reconnaître cette situation.

Les situations particulières des personnes en situation de précarité sociale et économique

Au sein de l'enquête, pour aborder les situations particulières des personnes en situation de précarité sociale et économique, une variable « précarité et isolement » a été construite à partir de deux questions : celle portant sur les difficultés financières et de celle concernant la possibilité d'être aidé.e matériellement ou hébergé.e par l'entourage. Elle se décline en trois modalités :

- 1) Non précaires : Déclare être « à l'aise » financièrement ou que « ça va »
- 2) Précaires non-isolé.e.s : Éprouve des difficultés financières mais dispose d'une aide dans son entourage
- 3) Précaire isolé.e.s : Éprouve des difficultés financières et n'a personne susceptible de l'aider

La dématérialisation des services publics

Afin de caractériser le profil des personnes que la dématérialisation des services publics fragilise dans leurs relations avec l'administration, une variable « Accès et aisance dans les démarches administratives sur internet » a été construite à partir de deux questions : celle des modalités d'accès à internet, et celle relative aux difficultés éprouvées pour accéder aux informations administratives sur internet. Elle se décline aussi en trois modalités :

- 1) Aisance sur internet : correspond à toute personne ayant accès à internet et déclarant ne pas éprouver de difficultés pour ses démarches administratives en ligne
- 2) Difficultés sur internet : correspond à toute personne ayant accès à internet et déclarant éprouver des difficultés pour ses démarches administratives en ligne
- 3) Pas d'accès à internet : correspond à toute personne n'ayant pas accès à internet (ni à domicile, ni au travail, ni sur smartphone)

4. En amont du bénéfice d'un droit, la question des inégalités face aux démarches administratives

En amont des problèmes qui peuvent émerger dans les relations avec les services publics ou les administrations, l'accès à des droits ou prestations sociales peut être freiné dès les démarches préalables.

Ainsi la question de l'aisance dans les démarches administratives peut éclairer des phénomènes d'exclusion *a priori* de certains publics, liés à la complexité des procédures et des canaux d'informations. Le fait d'éprouver des difficultés dans ses démarches administratives peut ainsi participer aux phénomènes de non-recours aux droits lorsque certains publics n'ont pas connaissance des dispositifs ou se découragent face à des procédures jugées trop complexes.

L'enquête distingue plusieurs situations de difficultés face aux démarches administratives⁸, en différenciant notamment les publics en difficulté et qui sont isolés de ceux pouvant au contraire bénéficier d'une aide dans leur entourage.

4.1. Accomplir des démarches administratives : une formalité pour qui ?

L'enquête met en évidence qu'une large majorité de la population n'éprouve pas de difficultés à accomplir les démarches administratives courantes (79 %).

Plus d'une personne sur cinq (21 %) déclare cependant des difficultés et cela recouvre un public particulier : les jeunes de 18-24 ans, et dans une moindre mesure les personnes de 25-34 ans, déclarent ainsi proportionnellement plus être en difficulté que les autres (37 % et 29 % contre 21 % en moyenne). Cette situation touche inégalement les catégories socioprofessionnelles : les agriculteur·trice·s (42 %), les inactif·ve·s (35 %) et les ouvrier·e·s (27 %) et, plus généralement, les personnes les moins diplômées, sont davantage représenté·e·s.

Dans leur majorité, les personnes qui connaissent des difficultés à réaliser leurs démarches administratives peuvent bénéficier de l'aide d'une personne de leur entourage (17 % des personnes

⁸ L'analyse de l'impact des difficultés dans les démarches administratives au sein de l'enquête « Accès aux Droits » s'appuie sur une variable à trois modalités, qui englobe les situations de difficultés mais aussi la possibilité ou non d'être aidé.e dans les démarches :

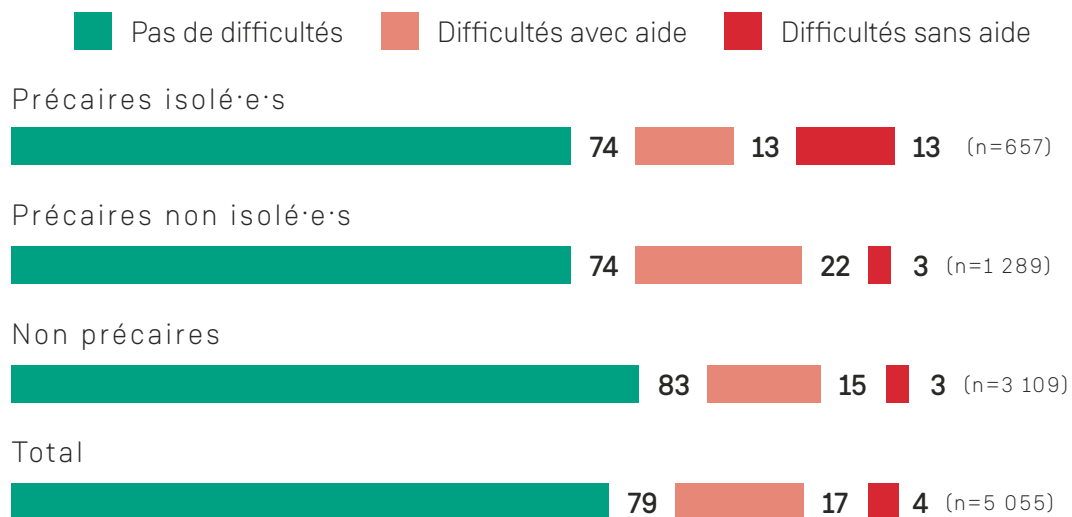
1. N'éprouve pas de difficultés dans ses démarches administratives
2. Éprouve des difficultés mais dispose d'une aide dans son entourage
3. Éprouve des difficultés et n'a personne susceptible de l'aider

éprouvent des difficultés et peuvent se faire aider mais 4 % ne peuvent pas se faire aider). Les agriculteur·rice·s, ouvrier·e·s et inactif·ve·s déclarent moins souvent pouvoir être aidé·e·s.

Pour les personnes en situations de précarité, pour qui le bénéfice des dispositifs de solidarité nationale est essentiel, la difficulté à engager des démarches administratives est susceptible d'avoir des conséquences plus importantes sur l'accès aux droits. Elles semblent pourtant y être plus souvent confrontées que les personnes non précaires.

Graphique 1

L'aisance dans les démarches administratives en fonction de la précarité (%)



Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Une personne précaire sur quatre (26 %) déclare ainsi éprouver des difficultés à effectuer ses démarches administratives (contre 18 % des personnes ne déclarant pas de difficultés financières). Les personnes précaires et isolées sont quatre fois plus nombreuses que les non précaires à éprouver des difficultés et à ne pas pouvoir être aidées.

4.2. Dématérialisation des services publics : un mode d'accès qui pénalise certain·e·s bénéficiaires

L'enquête confirme que les situations de précarité et les difficultés d'accès à l'information administrative sur internet sont liées. Plus la précarité est importante, plus les personnes concernées sont susceptibles d'être pénalisées par des démarches administratives à effectuer en ligne, voire de ne pas disposer de l'équipement matériel nécessaire pour le faire.

Cependant, ces deux situations ne se recoupent pas entièrement. Ainsi, 23 % des personnes non précaires rapportent également un accès difficile ou inexistant aux informations administratives sur internet.

Tableau 1

Accès et aisance dans l'accès à l'information administrative sur internet

	Aisance à trouver une information administrative sur internet	Difficultés à trouver une information administrative sur internet	Pas d'accès à internet	Total	
Précarité et isolement	%	%	%	%	<i>Effectifs</i>
Non précaires	77	15	8	100	3 023
Précaires non isolé·e·s	73	20	7	100	1 250
Précaires isolé·e·s	55	25	20	100	623
Total	73	18	9	100	4 896

Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

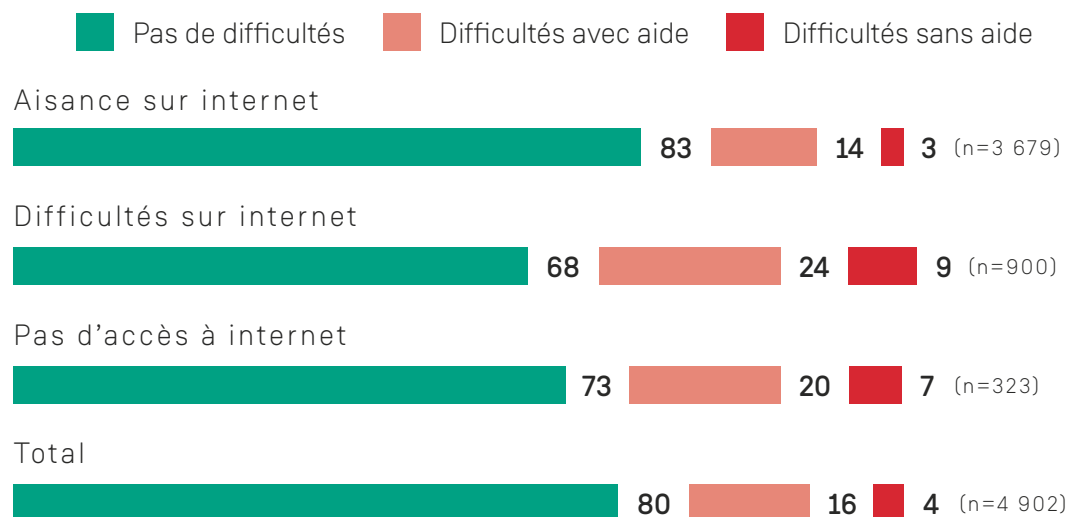
Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Il est donc important de considérer séparément, dans l'examen des relations de la population avec les services publics, les déclarations des personnes en situations de précarité et celles rapportant des difficultés d'accès à l'information administrative sur internet car elles recouvrent des réalités différentes.

Les personnes sans accès à internet, ou qui déclarent ne pas trouver facilement les informations administratives qu'elles cherchent sur internet, déclarent rencontrer plus de difficultés dans leurs démarches que les autres.

Graphique 2

L'aisance dans les démarches administratives en fonction de la facilité à trouver des informations administratives sur internet (%)



Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Parmi les personnes qui n'ont pas accès à internet, plus d'une personne sur quatre (27 %) rapporte des difficultés pour réaliser ses démarches administratives. Cette proportion atteint 33 % chez les personnes qui, bien qu'elles bénéficient d'un accès internet, déclarent ne pas trouver aisément sur internet les informations relatives aux services publics ou aux administrations dont elles ont besoin.

Ces résultats dessinent les contours d'un public éprouvant des difficultés importantes pour effectuer les démarches administratives courantes. Parmi les jeunes, parmi les personnes peu diplômées, parmi les personnes précaires ou les personnes peu à l'aise sur internet (ou sans accès), plus d'une personne sur trois déclare, ainsi, des difficultés. Si la grande majorité indique alors pouvoir bénéficier d'une aide, ce n'est pas le cas de 13 % des personnes précaires isolées et de 9 % des personnes ayant des difficultés à trouver sur internet les informations administratives qu'elles souhaitent.

4.3. La possibilité de contester une décision d'un service public : un droit méconnu par 20 % de la population

La connaissance des dispositifs, des services publics et des droits qui leur sont alloués, est essentielle pour les usagère·s dans leurs parcours d'accès aux droits. L'enquête permet d'aborder la question de la connaissance du droit de l'usager·e sous l'angle du caractère contestable ou non des décisions des administrations et services publics.

La connaissance du droit de recours apparaît répandue puisque 80 % des personnes interrogées pensent qu'une décision défavorable d'un service public ou d'une administration peut être contestée. Cependant, les personnes qui pensent que ces décisions ne sont pas contestables (20 %) sont précisément celles qui sont peu à l'aise face aux démarches administratives. Ainsi, une personne sur trois (31 %) qui éprouve des difficultés dans ses démarches administratives ne connaît pas ce droit de recours contre 17 % des personnes n'éprouvant pas de difficultés. Parmi ce public qui méconnaît le droit au recours, à nouveau, les jeunes (26 % contre 20 % en moyenne), les agriculteur·trice·s (37 %), les personnes précaires isolées (27 %), celles ayant des difficultés d'accès (27 %) ou pas d'accès (25 %) à internet sont davantage représenté·es.

Graphique 3

Méconnaissance du droit de recours suite à une décision défavorable d'un service public (%)



Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

5. Difficultés dans la résolution d'un litige avec les services publics : qui est concerné.e ?

Les enquêté.e.s ont été amené.e.s à s'exprimer précisément sur les expériences avec les services publics et administrations dans les cinq années précédant l'enquête. Il leur a notamment été demandé si elles ou ils avaient eu des difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public au cours des cinq dernières années.

5.1. Une situation rapportée par une personne sur deux...

Plus de la moitié de la population d'enquête rapporte avoir été confrontée à une difficulté pour résoudre un problème avec une administration ou un service public au cours des 5 dernières années.

La fréquence de ces expériences est, cependant, assez variable. Seule une minorité (12 %) déclare y avoir été confrontée souvent ou très souvent.

Tableau 2

Expérience de difficultés pour résoudre un problème avec une administration ou un service public au cours des cinq dernières années

	%	Effectifs
Jamais	46	2 224
Rarement	20	1 067
Parfois	22	1 206
Souvent	9	453
Très souvent	3	161
Total	100	5 111

Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

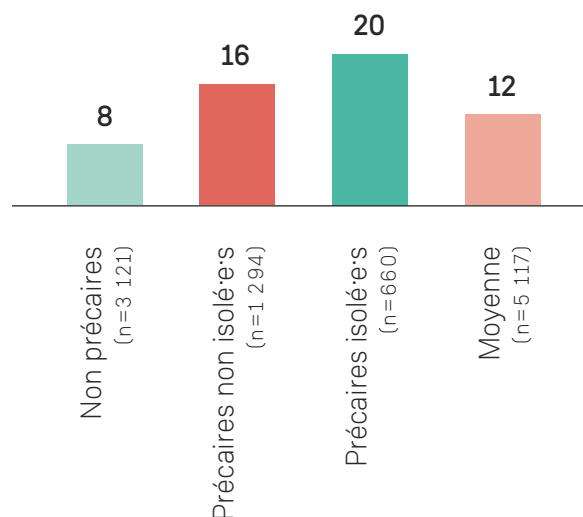
Parmi la population qui, au cours des 5 ans, témoigne de difficultés fréquentes (souvent et très souvent) figurent d'abord les jeunes actifs (18 % des 25-34 ans, 14 % des 18-24 ans et des 35-44 ans contre 12 % en moyenne) et les professions les plus concernées sont les artisans/commerçant·e·s/chef·fe·s d'entreprise (18 %).

5.2. ...Qui touche davantage les personnes en situation de précarité

L'enquête montre que les personnes en situation de précarité rapportent proportionnellement plus de difficultés que les autres. Ainsi, 60 % d'entre elles (contre 50 % de celles et ceux qui ne sont pas confronté·e·s à la précarité) déclarent au moins une expérience de difficultés à résoudre un problème avec un service public ou une administration. Les situations de précarité sont associées à une forte déclaration de difficultés fréquentes, c'est-à-dire expérimentées souvent ou très souvent (cf. Graphique 4).

Graphique 4

Difficultés fréquentes pour résoudre un problème avec un service public ou une administration (%)



Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5 117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

De même, celles et ceux qui déclarent un accès difficile aux services publics sur internet, c'est-à-dire qui disent éprouver des difficultés à trouver en ligne les informations qui les intéressent, sont plus de 22 % à rapporter des problèmes fréquents dans leurs relations aux services publics ou administrations dans les cinq dernières années.

Les résultats rendent compte ici d'un continuum de difficultés pour une frange vulnérable de la population en situation de vulnérabilité. Plus d'un tiers (35 %) des personnes qui éprouvent des difficultés dans leurs démarches administratives rapportent, par ailleurs, des difficultés fréquentes

dans leurs relations avec les services publics ou administrations. Le public susceptible de connaître des difficultés en amont des relations avec les services publics, caractérisé par une plus grande précarité et par un accès difficile ou inexistant *via* internet aux services publics, est donc aussi celui qui rapporte le plus de problèmes une fois les démarches engagées.

L'expérience de difficultés dans les relations avec les services publics paraît répandue puisqu'elle concerne plus de la moitié de la population. Elle se distingue, cependant, selon les publics. Ainsi, les personnes diplômées et occupant des professions à fort capital culturel rapporte en moyenne plus de difficultés que les autres mais ces problèmes ne se produisent dans leur majorité que « rarement » ou « parfois ». Les publics précaires, les jeunes et les personnes isolées rapportent également des difficultés plus nombreuses que l'ensemble de la population mais aussi plus fréquentes. Ces derniers semblent donc constituer un public particulièrement vulnérable et exposé à des difficultés accrues dans leurs parcours d'accès aux droits.

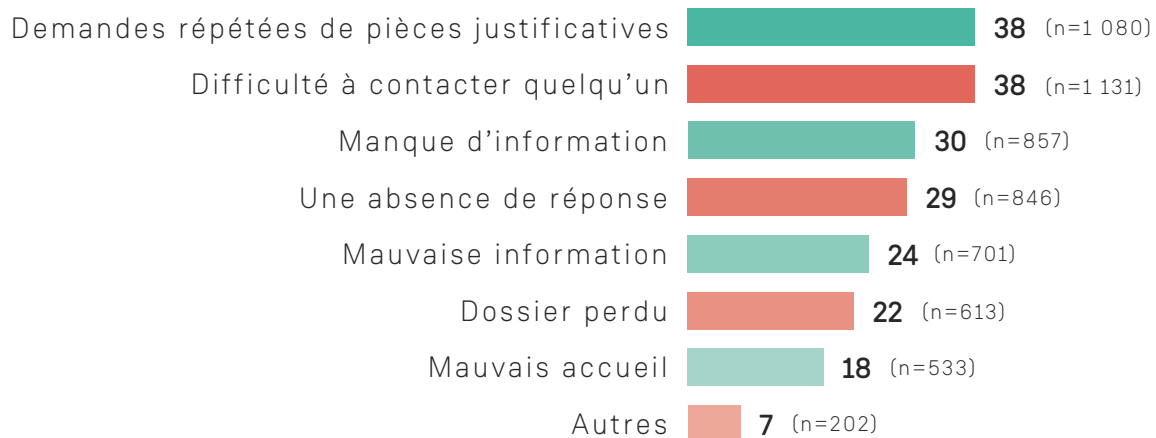
L'enquête permet d'explorer cette variété de situations en s'intéressant plus spécifiquement aux types de problèmes rapportés ainsi qu'aux services publics et administrations concernés.

6. Quelles sont les difficultés les plus fréquemment rapportées ?

Afin de mieux rendre compte du type de difficultés rencontrées, les enquêté·e·s ont pu qualifier l'administration ou le service public concernés par le dernier problème rencontré ainsi que la nature de ce problème. Ces résultats permettent d'appréhender la variabilité des expériences individuelles et de caractériser les situations les plus fréquentes.

Graphique 5

Nature des difficultés rencontrées pour résoudre un problème avec un service public ou une administration (%) - Plusieurs réponses possibles



Champ : Personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=2 893)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Une des difficultés les plus fréquemment rapportées est la demande répétée de pièces justificatives. Elle est particulièrement citée par les plus jeunes enquêté·e·s (43 % des 18-24 ans et 45 % des 25-34 ans contre 38 % en moyenne) et par les précaires non-isolé·e·s (43 %). En matière de services publics concernés, ce problème est particulièrement évoqué dans les relations avec des administrations et services responsables de délivrer des prestations sociales. Ainsi, 53 % des usager·e·s qui renvoient le dernier problème rencontré à leurs relations avec Pôle Emploi disent avoir expérimenté des demandes

répétées de pièces justificatives. C'est aussi le cas de 47 % des usager·e·s qui citent la CAF et de 43 % des usager·e·s qui citent le Conseil Général, ce qui fait ici écho aux problèmes spécifiques liés à l'attribution et au versement du RSA déjà constatés par le Défenseur des Droits dans son rapport annuel⁹.

Un exemple de demande répétée de pièces justificatives

M. et M^{me} B., âgés de 84 et 88 ans, ont quitté la France en 2014 pour rejoindre leur fille en Espagne car le montant de

leur retraite ne leur permettait pas de vivre en France. Ils reçoivent un courrier de la CNAV les informant que du fait du décès de M^{me} B., le versement de sa pension de retraite est suspendu. Ils envoient donc à la caisse un certificat d'existence qui est refusé au motif du mauvais emplacement du tampon de la mairie. Ils en envoient un second puis un troisième qui

sont également refusés, une fois parce que la date n'est pas suffisamment lisible, l'autre parce que la signature ne l'est pas suffisamment non plus. Les époux B. sont ainsi privés de la moitié de leurs revenus pendant plus de trois mois et doivent solliciter le Défenseur des droits pour obtenir le rétablissement du versement de leur pension.

Le deuxième problème le plus cité est la difficulté à contacter une personne (38 %), ce qui est à resituer dans le contexte de la dématérialisation croissante des services et administrations publics et de la réduction du nombre de guichets. Plus fréquemment rapporté par les 25-34 ans (44 %) et les plus diplômé·e·s (46 %), ce problème paraît particulièrement important pour les personnes actives dont les horaires de travail peuvent se révéler peu conciliables avec les horaires d'ouverture des administrations. Il est particulièrement rapporté par les artisans, commerçant·e·s et chef·fe·s d'entreprise et par les personnes rapportant des difficultés avec le Régime Social des Indépendants (63 %), ce qui semble souligner une défaillance spécifique.

Un exemple de difficulté à contacter une personne

M^{me} T. élève seule ses 2 enfants dont un enfant autiste reconnu handicapé. Elle est dans une grande précarité. Elle saisit la déléguée en juillet 2016 pour obtenir de la CAF, l'ASF (allocation de soutien familial) qui ne lui

pas été versée depuis janvier 2012. M^{me} T. remplit toutes les conditions pour y prétendre et a fourni tous les documents attestant sa situation. Elle a fait de nombreuses réclamations par téléphone et par écrit à la CAF sans succès et sans aucune réponse de cet organisme.

En dernier recours, elle expose sa situation à la déléguée du Défenseur des droits. Une première intervention n'est suivie d'aucun effet.

S'ensuivent de nombreux échanges par téléphone et par messagerie entre la CAF et la déléguée. La CAF invoque un délai de prescription (2 ans) pour ne pas verser les sommes réclamées. La déléguée fait cependant remarquer que le délai (3 ans 1/2) entre le droit à la prestation et la saisine de la déléguée du Défenseur des droits n'est pas du fait de M^{me} T., qui a demandé régulièrement à la CAF que lui soient versées les sommes

⁹ [Rapport Annuel d'Activité 2016](#), Paris, Défenseur des Droits, février 2017

en question mais du seul fait de la CAF qui n'a jamais donné suite aux demandes de M^{me} T. Ainsi il ne peut être opposé une

prescription à la réclamante dès lors que celle-ci a agi dans les délais. M^{me} T. obtient finalement en novembre 2016, après 4 ans

de démarches, le paiement de l'ASF.

Le manque d'information est le troisième problème le plus cité, rapporté par près d'une personne sur trois (30 %) ayant rencontré des difficultés dans les cinq ans. Il semble concerner plus souvent les enquêtés les plus jeunes (39 % des 18-24 ans et 38 % des 25-34 ans) et est cité par 44 % des personnes évoquant des difficultés avec l'Éducation nationale ou l'Université. Les conséquences de la transition numérique des services publics sont également visibles concernant l'accès à l'information dans la mesure où ce problème est plus fréquemment rapporté par les personnes ayant un accès difficile aux informations administratives sur internet (36 %).

Enfin, l'absence de réponse est rapportée par 29 % des enquêtés déclarant avoir rencontré des difficultés dans leurs relations avec les services publics ou administrations. Une absence de réponse est d'autant plus problématique qu'elle engendre parfois le dépassement des délais pour obtenir certains droits ou prestations. Depuis 2015, le silence gardé par l'administration est censé valoir acceptation de la demande (article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration). Ce principe, qui devrait en théorie renforcer les droits des usagers, se heurte en réalité à un grand nombre d'exceptions qui accroissent la complexité des démarches. Pour savoir si l'absence de réponse de l'administration vaut effectivement acceptation de la demande, l'usager doit rechercher si sa demande est régie par l'un des multiples décrets posant une exception au principe. À défaut - et à la condition qu'il dispose d'un accès à internet - elle ou il doit déterminer au cas par cas, en parcourant la liste des décrets mise en ligne sur Légifrance, si sa demande relève ou non de ce dispositif et si le délai auquel sa demande est soumise correspond au délai ordinaire de deux mois ou fait partie des hypothèses dérogatoires dans lesquelles le silence vaut acceptation au terme d'un délai plus ou moins long. La complexité de la tâche exige donc une certaine familiarité avec les catégories juridiques et administratives, ce qui explique qu'en pratique un grand nombre de saisines du Défenseur des droits visent simplement l'obtention d'information sur l'état d'avancement du traitement des dossiers¹⁰.

Un exemple d'absence de réponse

Un couple avec un enfant fait une demande de RSA : ils mettent les pièces complémentaires dans une enveloppe qu'ils déposent dans la boîte aux lettres du

Centre emploi insertion. Dans la mesure où tout accueil a été supprimé, ils n'ont pas de récépissé. Un mois et demi plus tard, n'ayant pas de nouvelles, ils contactent leur assistante sociale. Quand cette dernière se met en lien avec le Conseil Général, on lui fait savoir que le dossier est clos car le délai d'attente pour la complétude du dossier a pris

fin. L'agent avec lequel elle est en contact affirme qu'ils n'ont jamais reçu les documents complémentaires. Le couple n'obtient pas de refus écrit, mais aujourd'hui, le Conseil Général lui demande de refaire une demande. Du fait des délais engendrés par l'absence de réponse initiale et de contact par la suite, le couple perd quatre mois d'allocation.

Les problèmes rapportés par les enquêtés varient donc selon les situations individuelles mais aussi selon les administrations ou services publics concernés.

¹⁰ [Rapport Annuel d'Activité 2016](#), Paris, Défenseur des Droits, février 2017

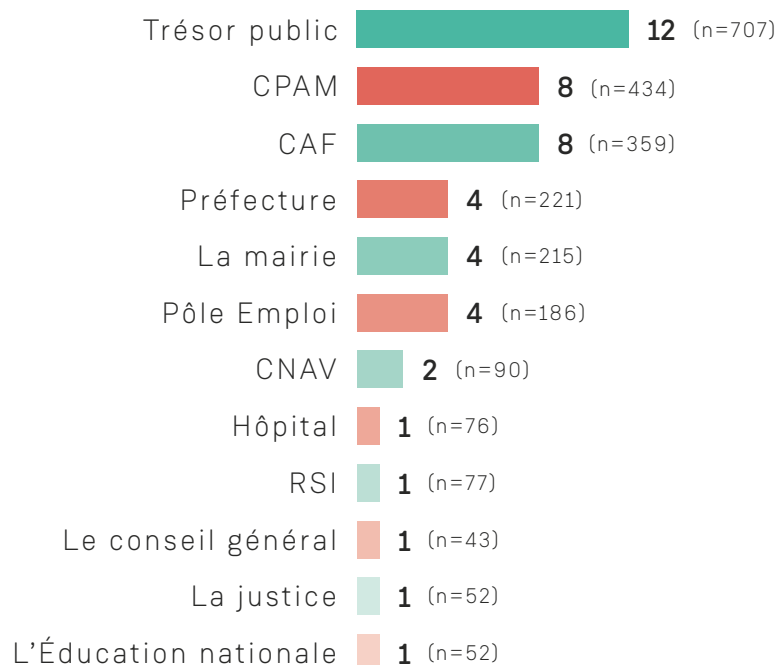
7. Les services publics ou administrations concernés

Tous les usager·e·s ayant rapporté des difficultés dans les cinq dernières années ont pu préciser quels services publics et administrations étaient concernés par leur dernière expérience.

Rapportés à l'ensemble de la population, ces résultats permettent d'obtenir une estimation globale des problèmes qui se manifestent dans les relations avec les services publics ou administrations en France. La fréquence de citation des organismes est à mettre en relation avec leur périmètre d'action et avec le type de public susceptible de bénéficier de leurs services.

Graphique 6

Services publics ou administrations concernés par les dernières difficultés rencontrées (%)



Champ : Ensemble de la population d'enquête (n=5117)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Le Trésor Public est l'administration la plus citée, et ce par 12 % de la population d'enquête. Chargé du recouvrement des impôts (impôt sur le revenu et impôts locaux que sont la taxe d'habitation, la taxe foncière, la taxe foncière non bâtie et la taxe sur les logements vacants), le Trésor Public est une administration qui concerne toute·s les citoyen·ne·s, même celles et ceux qui ne sont pas assujetti·e·s

à l'impôt sur le revenu. C'est la raison pour laquelle il est cité aussi fréquemment par comparaison, par exemple, avec le Régime Social des Indépendants qui ne concerne que les travailleur·euse·s indépendant·e·s.

Au sein de l'enquête, les cadres supérieur·e·s (17 %), les artisans/commerçant·e·s/chef·fe·s d'entreprise (19 %) et, plus généralement, les personnes les plus diplômées de l'échantillon (16 %) sont proportionnellement plus nombreux à citer le Trésor Public que le reste de la population (12 %). Les problèmes rapportés dans le cadre des relations des usager·e·s avec le Trésor Public apparaissent donc concerner principalement les personnes susceptibles de payer des impôts plus importants.

La Caisse Primaire d'Assurance Maladie est le deuxième service public le plus cité (8 %). Toute·s les personnes résidant en France sont susceptibles de recourir à ce service public au cours de leur vie, ce qui contribue à des relations fréquentes et donc, potentiellement, à un nombre élevé de problèmes rapportés au sein de l'enquête.

Certains groupes de population semblent particulièrement concernés par ces problèmes, qu'il s'agisse des personnes en situation de handicap (13 %) ou des personnes précaires isolées (11 %). À la différence des caractéristiques des personnes déclarant des problèmes avec le Trésor Public, les groupes sociaux surreprésentés en matière de difficultés avec la CPAM sont donc des groupes connaissant des difficultés sociales ou économiques et concernés par les prestations qu'ils peuvent solliciter (Indemnités journalières liées à un arrêt de travail, pensions d'invalidité, affections longue durée...).

Le troisième service public le plus cité est la Caisse d'Allocations Familiales (8 %). La CAF comprend 11,8 millions d'allocataires (soit 31,1 millions de personnes au total, dont 13,8 millions d'enfants) répartis sur quatre champs d'activités : la petite enfance¹¹ (2 millions de bénéficiaires, soit 17,2 % des prestations versées), l'enfance et la jeunesse¹² (9,7 millions de bénéficiaires, soit 26,4 % des prestations versées), le logement¹³ (6,3 millions de bénéficiaires, soit environ 25 % des prestations versées) et la solidarité et l'insertion¹⁴ (3,6 millions de bénéficiaires, soit 30,7 % des prestations versées)¹⁵.

Ce large panel de services contribue à expliquer que la CAF soit aussi fréquemment évoquée, notamment par les enquêté·e·s jeunes (10 % des 18-24 ans et 14 % des 25-34 ans contre 8 % de l'ensemble de la population) susceptibles de bénéficier de ces diverses allocations en fonction de leur situation. Les personnes en situation de précarité, qu'elles soient isolées ou non, sont également proportionnellement plus nombreuses à rapporter des difficultés dans leurs relations avec la CAF (10 à 11 %). C'est, également, le cas des personnes vivant en famille monoparentale (12 %) et qui sont, elles, aussi susceptibles d'avoir un besoin accru de prestations sociales au titre de leur situation familiale et socio-économique.

La quatrième administration la plus fréquemment citée est la préfecture (4 %). Les préfectures sont compétentes pour la gestion des véhicules professionnels et particuliers (immatriculation, carte grise) et des permis de conduire, pour l'identification et l'immatriculation des associations ou encore pour l'organisation des manifestations. Elles sont, également, en charge d'attribuer des titres de séjour aux ressortissant·e·s étranger·e·s.

Cette dernière activité semble être celle qui produit le plus de problèmes au regard de l'importante proportion des personnes de nationalité étrangère qui rapportent des difficultés avec cette administration (16 % contre 4 % de l'ensemble de la population).

¹¹ Par exemple, la prime à la naissance ou à l'adoption, le complément de libre choix d'activité, le complément de libre choix de garde.

¹² Par exemple, les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, le complément familial, l'allocation de soutien familial, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé...

¹³ L'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement à caractère familial et l'allocation de logement à caractère social

¹⁴ Le RSA et de l'allocation aux adultes handicapés

¹⁵ [Bilan d'étape COG 2015 \(Convention d'objectifs et de gestion\)](#), Paris, CAF.

Ces résultats soulignent que ces différents publics sont confrontés à des problèmes mais aussi à des interlocuteur/rice·s divers. Les personnes les plus favorisées économiquement citent plus souvent le Trésor Public, quand les organismes sociaux (CAF, Pole Emploi et CPAM) sont plus souvent cités par les personnes précaires et les jeunes. Si les besoins spécifiques de ces groupes sociaux contribuent à éclairer leur surreprésentation, ces résultats soulignent des situations de difficultés dans l'accès à des prestations qui peuvent avoir un impact important sur le quotidien matériel de ces mêmes personnes. Selon la réponse donnée (résolution, échec ou abandon) à ces difficultés d'accès aux prestations, ces personnes sont susceptibles de ne pas faire valoir leurs droits.

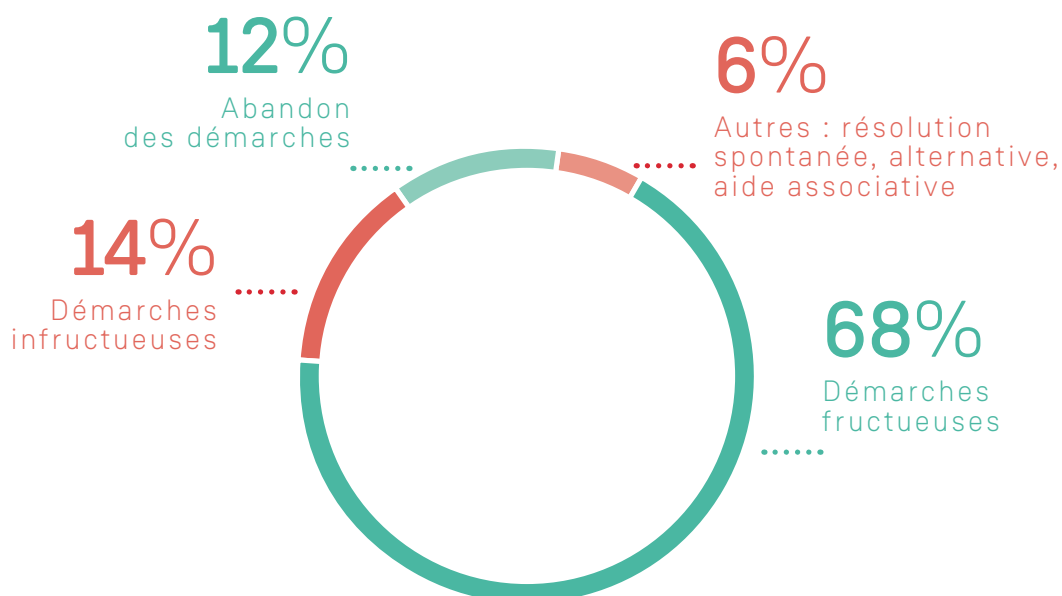
8. Face aux difficultés, le risque du non-recours

La majorité des personnes confrontées à des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration persistent dans leurs démarches et parviennent à obtenir que le problème en question soit résolu (68 %).

Pour 6 % d'entre elles, les difficultés se résolvent spontanément ou elles trouvent une solution alternative. Plus d'une personne sur dix (14 %) persiste dans ses démarches sans que le problème ne trouve de solution, à tout le moins au moment où elles ont répondu à l'enquête. Mais un certain nombre de personnes (12 %) abandonnent leurs démarches, ce qui se traduit par une situation de nonaccès à leurs droits.

Graphique 7

Issues des difficultés pour résoudre un problème
avec un service public ou une administration



Champ : Personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=2 893)

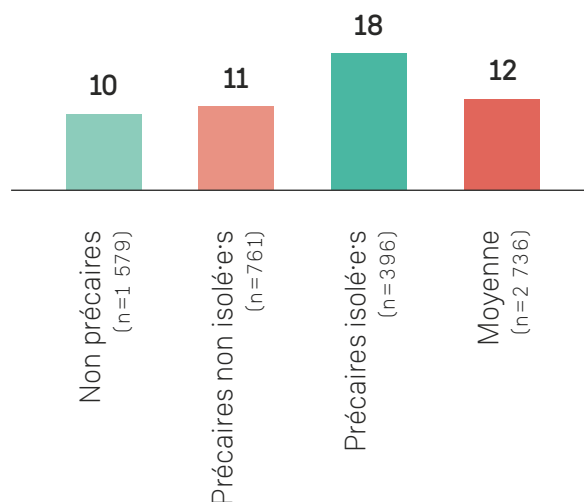
Cet abandon semble concerner particulièrement le public confronté en amont à des difficultés dans leurs démarches administratives. Les agriculteur·rice·s (25 %), les inactif·ve·s (16 %) ou encore les personnes non titulaires du baccalauréat (15 %) déclarent, plus souvent que l'ensemble de la population, abandonner les démarches face aux problèmes rapportés.

L'abandon se produit plus souvent chez les personnes qui déclarent des problèmes fréquents (« souvent » ou « très souvent ») dans leurs relations avec les services publics : 17 % d'entre elles ont abandonné la dernière démarche suite à cette expérience contre 10 % des personnes déclarant expérimenter des problèmes « rarement » ou « parfois ».

De même, les personnes précaires et isolées abandonnent plus fréquemment les démarches que les autres (cf. graphique 8).

Graphique 8

Taux d'abandon des démarches à la suite d'un problème en fonction de la situation de précarité (%)



Champ : Personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=2893)

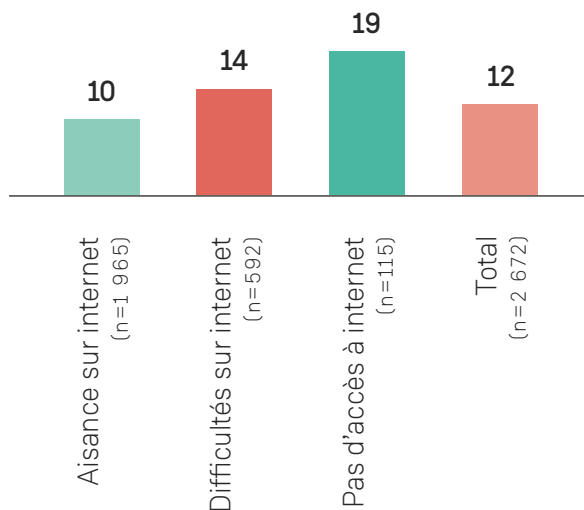
Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Les personnes précaires isolées constituent un public particulièrement vulnérable, de par leurs conditions de vie mais aussi du fait des difficultés rencontrées dès le début de leur parcours administratif visant l'accès aux droits. Leur moins bonne connaissance du droit et des voies de recours, c'est-à-dire de la possibilité de contester les décisions des services publics et administrations, est susceptible de contribuer à leur résignation et à un abandon plus fréquent des démarches.

De même, dans le contexte actuel de dématérialisation des services publics, les personnes peu à l'aise pour trouver sur internet l'information administrative dont elles ont besoin ou ne bénéficiant pas d'un accès à internet abandonnent plus souvent les démarches que les autres.

Graphique 9

Taux d'abandon des démarches à la suite d'un problème en fonction de la facilité à trouver des informations administratives sur internet (%)



Champ : Personnes déclarant avoir rencontré des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=2 893)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

En termes de difficultés rapportées, l'absence de réponse est significativement associée à un plus fort taux d'abandon des démarches. Près de la moitié des personnes ayant abandonné les démarches rapportent avoir expérimenté ce problème (47 %).

L'abandon des démarches est motivé par la perception de l'inutilité des démarches (51 % des personnes ayant abandonné) et par leur complexité (45 %).

Graphique 10

Raisons de l'abandon des démarches à la suite d'un problème

Pour quelles raisons n'avez-vous pas cherché à recontacter le service public ou l'administration en question ? (%) (Plusieurs réponses possibles)



Champ : Personnes ayant abandonné leurs démarches suite à des difficultés pour résoudre un problème avec un service public ou une administration dans les cinq dernières années (n=254)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Ces réactions traduisent une forme de résignation de la part de la moitié des usager·e·s en difficulté dans leurs relations avec les services publics. Ceci fait écho à leur méconnaissance de leurs droits de recours : 35 % des personnes déclarant qu'elles ont abandonné leurs démarches parce que « ça ne sert à rien » pensent, par ailleurs, qu'une décision défavorable d'un service public ne peut pas être contestée (contre 20 % de l'ensemble de la population). Enfin, le public qui déclare des difficultés fréquentes est plus fortement concerné par l'ignorance des recours (26 % contre 13 % des personnes déclarant des difficultés occasionnelles).

Par ailleurs, la complexité des démarches est évoquée comme motif d'abandon par 45 % des personnes concernées. La multiplicité des procédures et des organismes, les difficultés d'accès à l'information et la méconnaissance du droit de recours sont autant d'obstacles à l'accès aux droits des personnes les moins à l'aise avec les démarches administratives. Ainsi, 40 % des personnes déclarant qu'elles ont abandonné leurs démarches parce que « les démarches sont trop compliquées » pensent qu'une décision défavorable d'un service public ne peut pas être contestée, contre 20 % de l'ensemble de la population. Ces difficultés touchent particulièrement les personnes précaires. L'accompagnement des travailleur·euse·s du secteur social représente un palliatif à ces difficultés pour les personnes qui en bénéficient. Les personnes, qui déclarent rencontrer « souvent » un·e assistant·e social·e, ne sont que 10 % à abandonner les démarches contre 13 % pour celles qui n'en rencontrent que « rarement ». Mais cet accompagnement apparaît insuffisant dans la mesure où seul un tiers des précaires isolé·e·s, et 22 % des précaires non isolé·e·s en bénéficient.

9. Conclusion

Les résultats de l'enquête « Accès aux Droits » donnent un éclairage sur les difficultés qui peuvent entraver l'accès aux droits des usager·e·s.

En amont des relations avec les services publics, une personne sur cinq déclare éprouver des difficultés à accomplir des démarches administratives.

Ce résultat souligne les besoins d'accompagnement, d'information et de simplification des dispositifs, d'un public caractérisé par une plus grande précarité et un accès inexistant ou difficile aux informations administratives sur internet. Une fois les démarches engagées, plus de la moitié de la population rapporte des difficultés pour résoudre un problème avec les organismes publics concernés. Les difficultés fréquentes ne concernent qu'une minorité d'usager·e·s (12 %) mais, là encore, semblent se concentrer sur un public jeune, vulnérable et/ou en situation de précarité et peu à l'aise dans ses démarches administratives, notamment sur internet. Ce public est aussi le plus susceptible d'abandonner les démarches suite à l'expérience de difficultés. Ceci se traduit par des situations de non-recours aux droits.

En France, les services publics et administrations sont nombreux et prégnants dans la vie quotidienne. Ils représentent pour la plupart des services essentiels en délivrant des prestations fondées sur des droits définis par le législateur et les pouvoirs publics. Ils constituent un atout majeur pour le pays, en permettant, notamment, d'amortir l'impact des crises économiques et en assurant le principe de solidarité nationale. Toutefois, ces dernières années, le bon fonctionnement des services publics, confronté aux enjeux de la performance, a été susceptible de se dégrader pour de multiples raisons : réformes précipitées, empilement législatif, « jungle normative », priorité à l'efficacité et l'efficacités des dépenses, dématérialisation...

Ces réformes tendent à faire oublier la mission première des services publics, à savoir « le service au public » qui doit aider et accompagner les usager·e·s dans leurs démarches. Si les administrations publiques font des efforts indéniables pour améliorer leurs relations avec les usager·e·s, cela peut parfois se traduire par des dispositifs qui se transforment en fausse solution et qui, au contraire, renforcent les difficultés. À titre d'exemple, les accueils téléphoniques, avec les « tapez 1, tapez 2, ... », deviennent un véritable parcours du combattant pour obtenir une personne humaine au bout du fil qui pourra apporter une réponse adaptée. L'intervention du Défenseur des droits et de ses délégué·e·s devient, parfois, un moyen pour se faire entendre. Par les contacts qu'elles et ils entretiennent avec leur réseau au sein des administrations, elles et ils permettent à des personnes, bloquées par les automatismes du traitement des flux administratifs, de trouver un·e interlocuteur·rice·s qui va entendre leurs arguments par la voix de la/du délégué·e et prendre le temps de régler leur situation.

Si certaines réformes s'imposent pour suivre les usages renouvelés du public et l'évolution démographique sur notre territoire, les évolutions des services publics et administrations doivent leur permettre d'être réellement plus performants, non pas au sens de l'efficacité dans un contexte d'austérité budgétaire mais au sens de la performance du service rendu au public.

De plus, les difficultés rencontrées avec les services publics concernent, l'enquête le montre bien, davantage les personnes en situation de vulnérabilité telles que les personnes en situation de précarité, mais aussi les jeunes, les personnes éloignées de l'outil Internet... Le risque est, alors, de

créer une situation paradoxale comme pour le non recours. Les personnes qui ont le plus besoin des services publics sont celles qui éprouvent le plus de difficultés à accéder à leurs droits. On observe ainsi des inégalités d'accès aux services publics qui soulèvent la question de l'effectivité des droits. Le mouvement de dématérialisation des services publics, qui se traduit par des prestations parfois exclusivement accessibles par Internet, peut compromettre le principe d'égalité aux services publics, en particulier pour les personnes qui en ont le plus besoin. La progression continue des services administratifs en ligne ne doit pas venir renforcer des facteurs d'inégalité déjà existants, en devenant un vecteur supplémentaire de précarisation et de non recours aux droits, et ce sous peine d'institutionnaliser une forme de discrimination liée à la précarité économique.

Face aux situations que le Défenseur des Droits observe dans les saisines qui lui sont adressées et grâce aux résultats de l'enquête « Accès aux Droits », plusieurs recommandations peuvent être formulées. Afin de respecter le principe de service à la population, ces services publics et administrations doivent pouvoir assurer un véritable accompagnement des usager·e·s, et particulièrement de celles et ceux dont les conditions de vie peuvent augmenter les difficultés d'accès aux droits. La simplification ou encore le développement de points d'accès unifiés sont de nature à faciliter l'accès aux droits des usager·e·s, comme l'action des agent·e·s à leur service.

Les agent·e·s des services concernés pourraient bénéficier de formations sur les difficultés particulières des publics en situation de précarité et d'éloignement vis-à-vis d'internet, afin d'adapter leur action et d'alléger les parcours chaotiques que peuvent demander certaines démarches administratives.

Enfin, les politiques publiques doivent pouvoir offrir des modalités d'accès aux prestations et aux informations complémentaires à celles développées *via* internet, sous peine de condamner à l'exclusion les usager·e·s les plus éloigné·e·s de cet outil. Des lieux physiques, permettant aux personnes qui le souhaitent de rencontrer les agent·e·s des administrations et services publics, représentent une garantie d'accessibilité qu'il faut protéger.

Annexe 1

Qui sont les personnes en situation de précarité ?

- 1) **Non précaires** : Personne déclarant être « à l'aise » financièrement ou que « ça va »
- 2) **Précaires non-isolé·e·s** : Personne éprouvant des difficultés financières mais disposant d'une aide dans son entourage
- 3) **Précaire isolé·e·s** : Personne éprouvant des difficultés financières et n'ayant aucune possibilité d'aide

Précarité et isolement (Femmes)

	Non précaires	Précaires non isolé·e·s	Précaires isolé·e·s	Total	Effectifs
Âge (années)	%	%	%	%	
18-24	59,6	33,2	7,1	100	229
25-34	52,6	37,3	10,1	100	387
35-44	51,5	31,4	17,1	100	495
45-54	53,3	30,3	16,4	100	562
55-64	59,2	23,1	17,7	100	644
65-79	64,3	17,3	18,4	100	359
Total	56,5	28,4	15,1	100	2 676

CSP					
Agriculteur/rice·s	55,9	39,9	4,2	100	25
Artisan·te, commerçant·e, chef·fe d'entreprise	52	25,3	22,7	100	104
Cadre supérieur·e	74,4	18,7	6,9	100	462
Profession intermédiaire	64,5	24,4	11,1	100	772
Employé·e	50	32,7	17,3	100	818
Ouvrier·e	46,4	33,1	20,5	100	144
Inactif·ve	53,8	28,6	17,7	100	351
Total	56,5	28,4	15,1	100	2 676

	Non précaires	Précaires non isolé·e·s	Précaires isolé·e·s	Total	Effectifs
Diplôme en 3 classes	%	%	%	%	
Inférieur au baccalauréat	50	29	21	100	885
Baccalauréat, BTS ou licence	59,2	30,1	10,7	100	1 181
Master ou plus	74,4	20,8	4,8	100	596
Total	56,6	28,3	15,1	100	2 662

Niveau de français					
Maîtrise le français écrit et oral	56,7	28,6	14,7	100	2 638
Éprouve des difficultés à l'écrit et/ou à l'oral	48,5	17,9	33,6	100	37
Total	56,6	28,4	15	100	2 675

Types de famille*					
Célibataire	53,8	34	12,2	100	456
En couple sans enfant	62,4	30,2	7,4	100	249
Famille monoparentale	36,6	37,5	25,9	100	576
Famille biparentale	64,5	22,7	12,8	100	965
Famille nombreuse	61,3	24,3	14,4	100	424
Total	56,6	28,4	15	100	2 670

Accès et aisance dans les démarches administratives sur internet					
Aisance sur internet	59,4	29,2	11,4	100	1 939
Difficultés sur internet	48,8	30,2	21	100	475
Pas d'accès à internet	51	19,5	29,5	100	163
Total	56,7	28,6	14,8	100	2 577

Champ : Ensemble de la population d'enquête féminine (n=2 695) / Effectifs bruts – Pourcentages pondérés

* Famille monoparentale : 1 parent et 1 enfant ou plus
 Famille biparentale : 2 parents et 1 enfant ou plus
 Famille nombreuse : 2 parents et plus de 2 enfants

Précarité et isolement (Hommes)

	Non précaires	Précaires non isolé·e·s	Précaires isolé·e·s	Total	Effectifs
Âge (années)	%	%	%	%	
18-24	66,5	30,5	3	100	233
25-34	52,2	34,4	13,5	100	394
35-44	55,7	28,6	15,8	100	456
45-54	56,6	26,5	16,8	100	528
55-64	64,5	17,8	17,8	100	507
65-79	70,5	12	17,4	100	287
Total	60,2	25,1	14,7	100	2 405

CSP					
Agriculteur	51,5	25,5	23	100	44
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	68,9	20,3	10,8	100	178
Cadre supérieur	80,3	13	6,8	100	579
Profession intermédiaire	64,7	23,9	11,4	100	566
Employé	50,9	33,9	15,2	100	274
Ouvrier	48,3	29,5	22,3	100	543
Inactif	58,8	28,2	12,9	100	221
Total	60,2	25,1	14,7	100	2 405

Diplôme en 3 classes					
Inférieur au baccalauréat	52,1	27,6	20,3	100	885
Baccalauréat, BTS ou licence	66	24,6	9,3	100	929
Master ou plus	77,9	16,4	5,7	100	585
Total	60,3	25	14,7	100	2 399

	Non précaires	Précaires non isolé·e·s	Précaires isolé·e·s	Total	Effectifs
Niveau de français	%	%	%	%	
Maîtrise le français écrit et oral	61	25,2	13,7	100	2 350
Éprouve des difficultés à l'écrit et/ou à l'oral	38,6	20,9	40,5	100	54
Total	60,3	25,1	14,7	100	2 404

Types de famille					
Célibataire	54,1	34,5	11,5	100	564
En couple sans enfant	63,5	21,1	15,4	100	276
Famille monoparentale	45,2	27,6	27,2	100	258
Famille biparentale	66,8	20,8	12,4	100	855
Famille nombreuse	60,5	23	16,6	100	448
Total	60,2	25,1	14,7	100	2 401

Accès et aisance dans les démarches administratives sur internet					
Aisance sur internet	64,5	24,8	10,8	100	1 735
Difficultés sur internet	52	28,9	19	100	425
Pas d'accès à internet	44,4	23,3	32,2	100	159
Total	60,3	25,4	14,3	100	2 319

Champ : Ensemble de la population d'enquête masculine (n=2422)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Annexe 2

Quelles sont les personnes n'ayant pas d'accès à internet ou ayant des difficultés à trouver des informations administratives *via* internet ?

Accès et aisance dans les démarches administratives sur internet (Femmes)

	Aisance sur internet	Difficultés sur internet	Pas d'accès à internet	Total	Effectifs
Âge (années)	%	%	%	%	
18-24	83,1	16,4	0,5	100	228
25-34	79,6	19,1	1,2	100	387
35-44	79,4	19,4	1,1	100	493
45-54	76,1	18,5	5,4	100	545
55-64	69,3	18,5	12,2	100	612
65-79	48,8	18,2	33	100	329
Total	72,4	18,5	9,1	100	2 594

CSP	Aisance sur internet	Difficultés sur internet	Pas d'accès à internet	Total	Effectifs
Agriculteur/rice-s	41,4	21,7	36,9	100	25
Artisan·te, commerçant·e, chef·fe d'entreprise	69	18,9	12,1	100	104
Cadre supérieur·e	81,9	16	2,1	100	453
Profession intermédiaire	78,1	17,7	4,2	100	754
Employé·e	68,2	20,6	11,2	100	780
Ouvrier·e	71,4	12,9	15,7	100	136
Inactif·ve	71,1	18,9	10,1	100	342
Total	72,4	18,5	9,1	100	2 594

	Aisance sur internet	Difficultés sur internet	Pas d'accès à internet	Total	Effectifs
Diplôme en 3 classes	%	%	%	%	
Inférieur au baccalauréat	64,1	19,1	16,8	100	828
Baccalauréat, BTS ou licence	78,7	18,9	2,4	100	1 164
Master ou plus	83,8	15,7	0,5	100	589
Total	72,3	18,6	9,2	100	2 581

Niveau de français					
Maîtrise le français écrit et oral	72,7	18,3	9	100	2 562
Éprouve des difficultés à l'écrit et/ou à l'oral	53,9	32,3	13,8	100	31
Total	72,4	18,5	9,1	100	2 593

Types de famille					
Célibataire	72,8	18,2	9	100	450
En couple sans enfant	80	17,7	2,3	100	247
Famille monoparentale	58,2	20,2	21,6	100	556
Famille biparentale	76,8	17,2	5,9	100	931
Famille nombreuse	74,3	19,9	5,9	100	404
Total	72,4	18,5	9,1	100	2 588

Précarité et isolement					
Pas de difficultés	76	16	8	100	1 530
Difficultés avec aide	74,3	19,6	6,1	100	703
Difficultés sans aide	55,8	26,3	17,8	100	344
Total	72,5	18,5	8,9	100	2 577

Champ : Ensemble de la population d'enquête féminine (n=2 695)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

Accès et aisance dans les démarches administratives sur internet (Hommes)

	Aisance sur internet	Difficultés sur internet	Pas d'accès à internet	Total	Effectifs
Âge (années)	%	%	%	%	
18-24	80,9	18,6	0,5	100	235
25-34	73,5	23,7	2,8	100	389
35-44	78	16,7	5,3	100	445
45-54	72,8	14,7	12,5	100	505
55-64	67,9	16,5	15,6	100	490
65-79	64,6	11,1	24,3	100	271
Total	72,9	17	10,1	100	2 335

CSP					
Agriculteur	53,8	13,4	32,8	100	43
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	64,7	20,2	15,1	100	177
Cadre supérieur	83	14,8	2,2	100	573
Profession intermédiaire	77,8	16,9	5,3	100	547
Employé	74	19,2	6,8	100	262
Ouvrier	68	15,8	16,2	100	509
Inactif	68,3	19,8	11,9	100	224
Total	72,9	17	10,1	100	2 335

Diplôme en 3 classes					
Inférieur au baccalauréat	67,7	15,4	17	100	832
Baccalauréat, BTS ou licence	78,8	18,5	2,7	100	913
Master ou plus	79,1	19,3	1,6	100	584
Total	73	17	10	100	2 329

	Aisance sur internet	Difficultés sur internet	Pas d'accès à internet	Total	Effectifs
Niveau de français	%	%	%	%	
Maîtrise le français écrit et oral	74,1	16,8	9,1	100	2 284
Éprouve des difficultés à l'écrit et/ou à l'oral	37,4	22,6	39,9	100	50
Total	72,9	17	10,1	100	2 334

Types de famille					
Célibataire	66,8	18,5	14,6	100	550
En couple sans enfant	69,6	23,6	6,8	100	275
Famille monoparentale	59,7	16,4	23,9	100	254
Famille biparentale	78,8	14,1	7	100	820
Famille nombreuse	78,9	16,4	4,6	100	432
Total	72,9	17	10	100	2 331

Précarité et isolement					
Pas de difficultés	77,9	14,7	7,3	100	1 493
Difficultés avec aide	71,3	19,5	9,2	100	547
Difficultés sans aide	54,8	22,7	22,5	100	279
Total	73	17,1	10	100	2 319

Champ : Ensemble de la population d'enquête masculine (n=2 422)

Effectifs bruts - Pourcentages pondérés

—
Défenseur des droits
TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07
Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr
—

Toutes nos actualités :



www.defenseurdesdroits.fr



D
Défenseur des droits
— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —