



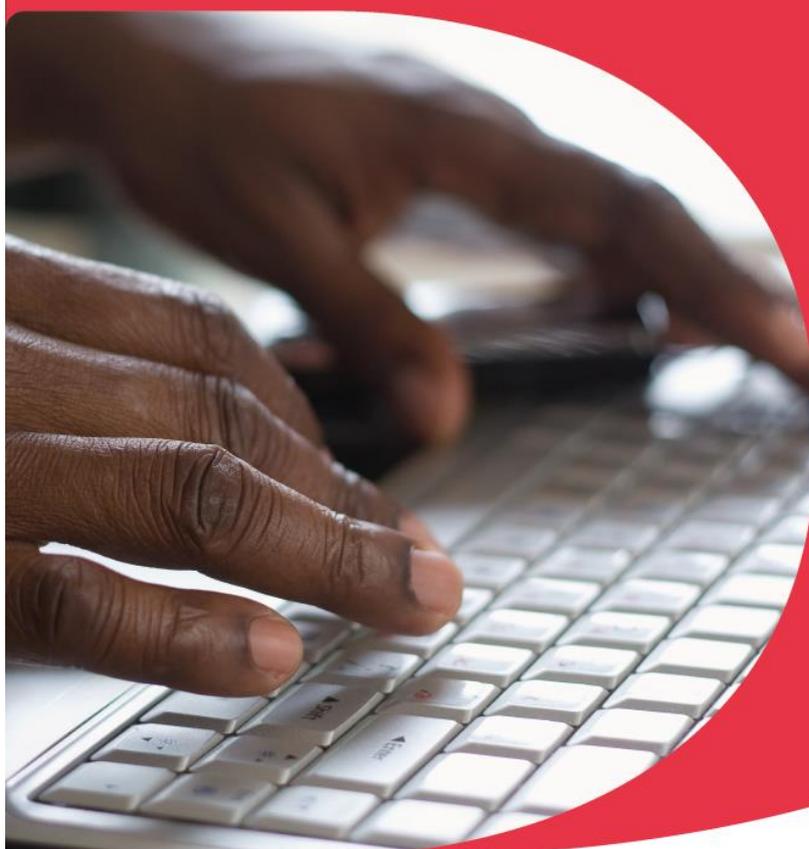
**Stratégie de prévention et de lutte
contre la pauvreté des enfants et des jeunes**

PROPOSITIONS

DU GROUPE DE TRAVAIL N°4

**ACCES AUX DROITS ET AUX SERVICES
LUTTE CONTRE LE NON-RECOURS**

15 mars 2018



Sommaire

INTRODUCTION	4
<i>Proposition n°1 : lancer une campagne de communication du gouvernement autour de l'accès aux droits pour tous, pilier de la justice sociale</i>	<i>6</i>
1. LE DROIT À DES SERVICES PUBLICS EFFICACES.....	7
1.1. Faciliter les mécanismes d'accès aux droits et aux services	7
<i>Proposition n°2 : ouvrir la refondation des minima sociaux et y associer un droit universel à l'accueil et l'accompagnement social</i>	<i>7</i>
<i>Proposition n°3 : tenir, courant 2018, une conférence nationale sur les prestations, allocations et tarifs sociaux, pour anticiper de façon démocratique l'échéance de la réforme fiscale de 2019.....</i>	<i>9</i>
<i>Proposition n°4 : faciliter l'accès à la domiciliation administrative et rendre effectifs les droits associés</i>	<i>10</i>
<i>Proposition n°5 : systématiser la prévisibilité des prestations sociales, à travers :</i>	<i>10</i>
1.2. Inciter les pourvoyeurs de droits et services à l'effectivité de ce qu'ils proposent	11
<i>Proposition n°6 : lancer un plan national de définition d'indicateurs d'effectivité des droits, associés à des objectifs quantifiables et des mesures d'incitation.....</i>	<i>11</i>
2. LE DROIT À UN ACCUEIL DE QUALITE POUR TOUS	13
<i>Proposition n°7 : systématiser l'appel aux citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques</i>	<i>13</i>
2.1. Penser l'accueil social comme un espace de travail global sur chaque territoire .	13
<i>Proposition n°8 : poursuivre la structuration des réseaux d'accueil territoriaux, pensés dans leur globalité et inscrits dans des schémas pluriannuels.....</i>	<i>14</i>
<i>Proposition n°9 : inscrire dans la loi le caractère obligatoire des schémas d'accueil territoriaux, associé aux principes d'inconditionnalité et de non-abandon</i>	<i>16</i>
2.2. Poursuivre la refondation de l'intervention sociale	17
<i>Proposition n°10 : développer la formation initiale et continue relative à la lutte contre le non-recours aux droits.....</i>	<i>17</i>
<i>Proposition n°11 : déployer les métiers de la médiation :</i>	<i>17</i>
<i>Proposition n°12 : inscrire l'accueil virtuel dans l'espace de travail global de l'accueil social.....</i>	<i>18</i>
<i>Proposition n°13 : identifier et responsabiliser les acteurs ayant la charge des publics dans les « moments de bascule ».....</i>	<i>19</i>
<i>Proposition n°14 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les familles monoparentales.....</i>	<i>19</i>

Proposition n°15 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les personnes migrantes nouvellement arrivées :21

3. LE DROIT DES ADOLESCENTS A UNE VIE EPANOUIE 23

Proposition n°16 : organiser, 15 ans après celles de 2003, de nouvelles rencontres nationales de l'adolescence24

Proposition n°17 : lancer d'ici début 2019, sur une dizaine de sites pilotes, une expérimentation de territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents »25

REMERCIEMENTS..... 30

ANNEXE..... 31

Annexe 1 : Composition du groupe de travail31

Introduction

Les enfants pauvres parce qu'ils sont dans des familles pauvres ne doivent pas devenir les pauvres de demain : il nous appartient de lutter contre toute forme de reproduction sociale et favoriser l'émancipation. Ce sont ces principes qui ont conduit le Président de la République à initier une concertation nationale afin de définir une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes.

Les citoyens de notre pays ne peuvent qu'être heurtés par les barrières qui se dressent, encore aujourd'hui, entre les personnes en situation de pauvreté et ce qui constitue le socle commun de nos droits et services publics, qu'ils soient liés à la protection sociale, au logement, au travail, à la santé, à l'éducation, à la culture, ou à la justice elle-même. Ces déterminismes sociaux sont d'autant moins acceptables qu'ils frappent des enfants et des jeunes adultes, projetés à leurs dépens dans un monde dont d'autres ont défini les règles.

A la demande de la ministre des Solidarités et de la Santé et du délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, notre groupe de travail s'est proposé d'élaborer une vision cohérente et sur le long terme d'un accès aux droits et aux services, ainsi que des pistes d'action à mener sans attendre pour lutter efficacement contre le non-recours aux droits. Qu'il concerne les prestations à caractère financier (minima sociaux, couverture maladie universelle complémentaire et aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, avances et remboursements de soins, allocations logement, allocations familiales, allocation de retour à l'emploi...), les droits non monétaires (accueil et accompagnement social, aide juridictionnelle, logement social / hébergement, scolarité) ou les dispositifs intermédiaires de type tarification sociale (des transports, de la cantine...), l'ampleur du non-recours constitue une trappe supplémentaire à pauvreté. Rappelons à titre d'exemple qu'il peut concerner jusqu'à près des deux-tiers de la cible d'un droit social (comme pour l'aide à la complémentaire santé) ou que près de 30 % des ayants-droit au Revenu de Solidarité Active ne le demandent pas (et sans doute autant pour l'allocation personnalisée d'autonomie).

Pour étayer ses propositions, notre groupe de travail s'est accordé sur un point de départ fondamental : s'attaquer à l'enjeu de l'accès aux droits et aux services requiert de refonder notre vision du pacte social, en affirmant que **la solidarité collective relève du domaine du droit commun et non d'un exercice de charité**. Cela revient à laisser derrière nous les modèles archaïques de l'aumône faite aux plus démunis, généralement fondés sur un objectif de survie (et non d'émancipation) et sur l'estimation du mérite des requérants, évalué à l'aune des efforts qu'ils doivent fournir pour obtenir une aide de la collectivité. De cette quérabilité de l'assistance, par nature aléatoire et injuste, nous convenons qu'il convient de **basculer vers l'effectivité pour tous des droits, en ce qu'ils sont par essence attachés à notre qualité commune de citoyen**. Ce changement de paradigme emporte avec lui trois principes, à partir desquels nous souhaitons initier une transformation en

profondeur des stratégies de mise en œuvre des politiques de redistribution et d'intervention sociale :

- 1^{er} principe : « **renverser la charge de la réussite des politiques de solidarité** ». L'effectivité des prestations et dispositifs sociaux repose aujourd'hui essentiellement sur la mobilisation sans faille des ayants-droits, qui doivent faire la démonstration de leur besoin, constituer des dossiers de justification, affronter la complexité administrative, s'acquitter de multiples devoirs et même assumer les éventuelles erreurs des prestataires. En face, les institutions et leurs partenaires ne sont pour ainsi dire jamais évalués sur le fait d'avoir atteint quantitativement et qualitativement leurs cibles, voire pire, n'y ont aucun intérêt objectif puisque la lutte contre le non-recours est susceptible d'accroître leurs dépenses.
- 2^{ème} principe : « **mesurer la réussite des politiques publiques à l'aune de ce qu'elles produisent pour les personnes les plus vulnérables** ». Corollaire du premier principe, celui-ci vise à souligner l'importance d'une vision inclusive de l'évaluation des politiques publiques, à commencer par celles qui relèvent du champ de la solidarité. Cela revient à s'interroger, à chaque fois qu'un dispositif est mis en œuvre, sur son effectivité auprès des personnes les plus vulnérables, voire sur d'éventuels effets collatéraux qui tendraient à les pénaliser. En ce sens, les processus de dématérialisation de l'accès aux droits doivent s'accompagner d'une extrême vigilance quant aux effets d'éviction qu'ils peuvent générer auprès de ceux qui sont mal ou peu équipés.
- 3^{ème} principe : « **constituer une force de proposition auprès des personnes en situation de pauvreté ou de précarité¹, à commencer par les enfants et les jeunes** ». Face au double sentiment d'injustice et d'abandon que les précaires expriment au quotidien, le rôle de la puissance publique et de ses alliés, qu'ils œuvrent pour la formation, l'aide sociale, l'accès à l'emploi, aux soins, au logement, etc., est d'ouvrir continuellement le champ des possibles auprès des personnes qu'ils accueillent et accompagnent. Cette notion de proposition nous paraît centrale car elle se situe à la lisière entre ce qui relève de la responsabilité de la collectivité – émettre les propositions – et celle du citoyen – participer à leur conception et s'en saisir comme autant d'occasions favorables. Elle est en outre la meilleure garantie d'une dynamique de prévention, préalable à celle de réparation.

Ces trois principes, fondamentaux pour prévenir et vaincre la pauvreté des enfants et des jeunes, constituent autant de fils conducteurs qui ont guidé les réflexions du groupe, elles-mêmes articulées autour de trois thèmes de travail (constituant les différents chapitres de cette note de synthèse) :

- Le droit à des services publics efficaces ;

¹ Nous utiliserons alternativement dans cette note les notions de pauvreté et précarité, même si leurs définitions diffèrent. Ainsi, pour Régis Pierret par exemple : « *Sans réduire la pauvreté à des données purement objectives, disons-le, la pauvreté est mesurable et mesurée – comme l'évalue le taux de pauvreté au regard d'un niveau de vie –, pas la précarité. Cette dernière est éminemment subjective, elle est un sentiment qui ne recouvre pas forcément une réalité économique* ».

- Le droit à un accueil de qualité pour tous ;
- Le droit des adolescents à une vie épanouie.

Avant de décliner les propositions relatives à ces problématiques, nous tenons à en émettre une première, transversale :

Proposition n°1 : lancer une campagne de communication du gouvernement autour de l'accès aux droits pour tous, pilier de la justice sociale

La parole publique est performative ; or, la réussite des actions que nous proposons repose d'abord sur un changement des représentations, au sein des institutions comme de la société en général. Les obstacles à l'exercice équitable des droits sont devenus une forme de normalité. Comme si le non-recours invalidait la réalité des besoins des personnes vulnérables. Communiquer sur un objectif d'égalité dans l'accès aux droits, via la mobilisation de la puissance publique et de ses alliés pour les rendre effectifs pour tous, nous semble un vecteur incontournable de transformation.

A noter que l'élaboration et l'expression de cette vision politique nouvelle justifieront les moyens à déployer pour que cette stratégie d'accès aux droits devienne une réalité, tant en termes de moyens financiers – à travers la hausse significative des taux de recours – que de moyens humains relatifs à l'accueil, l'orientation, l'accompagnement, ou encore la coordination des acteurs.

Matthieu Angotti

Directeur général du CCAS de Grenoble

Aurore Bergé

Députée des Yvelines

1. LE DROIT À DES SERVICES PUBLICS EFFICACES

Pour rendre opérationnel le « renversement de la charge de la réussite » des politiques de solidarité, nous avons défini des mesures visant, d'une part, une facilitation en profondeur des mécanismes qui permettent d'accéder aux droits et services, d'autre part, à une incitation significative à l'effectivité de ces droits pour ceux qui les proposent.

1.1. Faciliter les mécanismes d'accès aux droits et aux services

Comme on le verra ci-dessous, la facilitation des voies d'accès aux droits et services requiert de nombreux ajustements administratifs et l'ouverture ou la poursuite de vastes chantiers à caractère technique. Néanmoins, la première source d'amélioration dans l'accès aux droits réside dans l'affirmation d'un socle universel de protection sociale.

Proposition n°2 : ouvrir la refondation des minima sociaux et y associer un droit universel à l'accueil et l'accompagnement social

Cette refondation devra concerner l'ensemble des citoyens, dès 18 ans, et emporter avec elle un élan de simplification, tant dans son volet allocation que dans l'organisation du service public de l'accueil et de l'accompagnement, le tout en veillant à prévenir toute conséquence négative sur les allocataires, afin de ne pas faire de perdants ni conduire à une mise en œuvre à marche forcée.

La facilitation des voies d'accès aux droits et services passe d'abord par un allègement inédit des démarches supportées par les ayants droit, à travers :

- **Le partage d'informations entre les principaux organismes disposant de données sur les caractéristiques des ménages :** administration fiscale et pourvoyeurs de droits et services à dimension sociale, sanitaire et d'insertion : caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi et missions locales, services des collectivités (type Maisons de l'Autonomie), opérateurs de l'hébergement et de l'accès au logement... Ce partage d'informations, y compris de pièces justificatives (type justificatif de domicile ou de pièce d'identité), permet de viser une diminution drastique du volume des informations demandées ou redemandées aux ayants droit, dans l'esprit du « **Dites-le nous une fois** » édicté dans le cadre de la modernisation de l'action publique. Cette dynamique s'appuie également sur le déploiement du projet « FranceConnect », qui permet de mutualiser les accès dématérialisés aux services publics.
- Ce partage d'informations et la constitution de bases de données associées, type Répertoire National Commun de la Protection Sociale (RNCPS), doit s'accompagner d'un effort d'allègement des réglementations et d'harmonisation des bases de

calculs (ou « bases ressources ») relatives aux différentes prestations et allocations, de façon à rendre plus intelligible les seuils d'éligibilité et d'éviter les effets d'incohérence, tant dans les dispositifs nationaux que locaux. Exemples : les difficultés d'accès à l'Aide à la Complémentaire Santé des allocataires du minimum vieillesse, ou encore les effets d'éviction de certaines aides locales (type tarifications sociales) quand les minima sociaux augmentent ne serait-ce que de quelques euros (entraînant une bascule au-delà des plafonds). Cette harmonisation doit également concerner les périodes prises en compte pour déterminer l'ouverture d'un droit.

- Le partage d'informations doit également constituer la base d'une vaste mise en mouvement des organismes, consistant à **aller au-devant de leurs ayants-droits en repérant les situations de non-recours**. Les requêtes sur les systèmes d'information doivent permettre à la fois de détecter des situations de non-droit ou de rupture imminente, et de se positionner pour y remédier (on retrouve ici la notion de « force de proposition » des institutions publiques). On parle alors de « *data-mining* », une stratégie déjà à l'œuvre dans le domaine du contrôle des allocataires mais singulièrement limitée en matière de lutte contre le non-recours. Après en avoir défini démocratiquement le cadre (cf. proposition n°3), nous préconisons **une inscription d'objectifs chiffrés en matière de détection / proposition de droits** aux « non-recourants » dans les contractualisations entre l'État et ses partenaires (caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, missions locales, collectivités).
- Enfin, ce partage d'informations doit aussi constituer un **accélérateur du processus d'automatisation** du renseignement des informations requises pour constituer des dossiers de recours aux droits et services. Si le projet de « dossier unique » de demande s'est avéré pour l'heure infructueux, la piste d'un pré-remplissage des dossiers par les pourvoyeurs de droits nous semble une expérimentation intéressante, pouvant aller **jusqu'à l'attribution automatique** de certains droits et allocations CAF, sur la base du consentement initial des ayants droit. À noter que cette automatisation, même partielle, réduira les temps d'instruction, permettant de les réaffecter vers des missions d'accueil et d'accompagnement, qui s'avèreront toujours indispensables, automatique ou non (l'attribution automatisée devant aller de pair avec une disponibilité de l'accueil).

Le groupe de travail souligne les risques que ces démarches contiennent en termes d'accès aux données personnelles et d'atteinte au respect de la vie privée. En particulier, leur usage potentiel dans une optique de contrôle et de sanction des allocataires pose question du point de vue du libre consentement des personnes à l'utilisation des informations les concernant. Dès lors, **toute réforme ou avancée dans ces directions doit reposer sur la base d'un choix éclairé des citoyens**, se traduisant ensuite par des points de vérification du consentement des usagers aux étapes clefs de l'utilisation des données.

Comment avancer concrètement sur ces sujets ?

Outre la nouvelle convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnaf, la réforme fiscale qui se profile à l'horizon 2019, fondée sur la mise en œuvre du prélèvement à la source, constitue une occasion unique de donner une impulsion majeure en direction de l'allègement des démarches supportées par les citoyens dans l'accès à leurs droits. Elle permettra en effet de disposer d'informations mises à jour mensuellement sur les revenus des ménages (ou au moins d'une bonne partie d'entre eux), ce qui peut considérablement changer la donne par rapport à aujourd'hui, où la plupart des bases ressources s'appuient sur des données des années N-1 ou N-2. Nous préconisons donc d'anticiper l'arrivée de cette réforme pour en tirer le meilleur usage en matière d'accès aux droits, en s'appuyant sur des travaux déjà existants² et sur un temps d'élaboration partagée.

Proposition n°3 : tenir, courant 2018, une conférence nationale sur les prestations, allocations et tarifs sociaux, pour anticiper de façon démocratique l'échéance de la réforme fiscale de 2019

Cette conférence, menée selon des modalités de co-construction avec les citoyens, dont des personnes en situation de pauvreté, permettra d'œuvrer conjointement sur les quatre axes établis ci-dessus : partage d'informations, harmonisation des bases de calcul, repérage des situations de non-recours et propositions associées, démarches d'automatisation. La co-construction avec les citoyens et les corps intermédiaires sera la garantie d'une prise en compte au bon niveau de la dimension du consentement. Enfin, par anticipation, nous recommandons d'expérimenter l'attribution et le renouvellement automatique de la CMU complémentaire aux allocataires du RSA, toujours sur la base du consentement des ayants droit, de simplifier les démarches pour l'ensemble des allocataires de la CMU-C et d'engager une réforme de l'ACS, aide particulièrement concernée par le non-recours du fait de la complexité de la procédure actuelle.

Les ateliers « OPENFISCA »

En marge des réunions du groupe de travail, des ateliers ont été animés par la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC), autour de l'outil OpenFisca, un simulateur du système socio-fiscal français. Le travail a porté sur l'impact d'un calcul de l'aide au logement et de la prime d'activité à partir des revenus mensuels qui seront désormais connus des impôts (cf. annexe). En synthèse, les réformes simulées montrent une amélioration de la prise en compte des changements de situation, en faveur des foyers vivant une baisse significative de ressources. Une fine articulation avec la prime d'activité permettrait de prendre en compte de façon proactive les changements de situation, afin d'assurer rapidement une compensation de la baisse des ressources.

² Tel le rapport IGF-IGAS de juin 2017 sur « La modernisation de la délivrance des prestations sociales ».

Nous préconisons par ailleurs de traiter aussi rapidement que possible les points suivants :

Proposition n°4 : faciliter l'accès à la domiciliation administrative et rendre effectifs les droits associés

Malgré des efforts significatifs de simplification ces dernières années, l'accès à la domiciliation et aux droits associés reste aléatoire et par trop dépendant du volontarisme des acteurs territoriaux. Nous préconisons que soient intégrés dans l'ensemble des schémas départementaux de la domiciliation :

- **L'exigence d'une application stricte et uniforme du droit à la domiciliation**, via l'ouverture de nouveaux guichets de domiciliation dans les « déserts administratifs » (en mobilisant les services d'État Civil des communes et les établissements sociaux et médico-sociaux), ainsi que l'arrêt des demandes de preuves excessives de rattachement au territoire. Le respect de cette exigence pourra être mesuré grâce à des indicateurs de recours à la domiciliation (cf. proposition n°6).
- **La mise à disposition d'un dispositif de coffre-fort numérique** pour toutes les personnes domiciliées.
- **Le respect de l'ensemble des droits rattachés à la domiciliation**, tels que rappelés dans la circulaire DGCS/SD1B/2016/188 du 10 juin 2016. Concernant les enfants en particulier, le strict respect du droit à la scolarisation nous paraît fondamental.

Proposition n°5 : systématiser la prévisibilité des prestations sociales, à travers :

- **L'accélération des délais de traitement** des dossiers pour éviter le non versement complet ou partiel de prestations alors même que des droits sont ouverts, accélération associée à la mise en place d'aides transitoires d'urgence (notamment sur la mobilité) ne pouvant faire l'objet de rappels. Cela va de pair avec l'adaptation des moyens de traitement aux volumes de flux des dossiers et une attention particulière à la fluidité du renouvellement des droits.
- **Le développement des « effets figés »** pour les allocations de type minima sociaux, qui consistent à bloquer les montants versés sur plusieurs mois (trois par exemple), de façon à permettre aux allocataires d'anticiper les versements et de limiter significativement les rappels liés à des indus détectés a posteriori, à l'aune de ce qui se fait pour le RSA et la Prime d'activité. Ces effets figés ne doivent pas exclure une capacité d'adaptation aux ruptures aggravant la situation des allocataires (décès d'un proche, séparation, chômage...).

Dans le même ordre d'idée, nous soutenons l'idée qu'en cas de déménagement, l'ensemble des allocations reste à la charge des organismes du lieu d'origine pendant 3 mois, afin d'éviter les ruptures de droit.

- **L'inscription du principe de « droit à l'erreur » (ou à la rectification) dans le code de l'action sociale**, reposant sur le partage de la responsabilité financière des indus et rappels, permettant une non-reprise intégrale des trop perçus.

1.2. Inciter les pourvoyeurs de droits et services à l'effectivité de ce qu'ils proposent

Le renversement de la charge de la réussite des politiques de solidarité s'opèrera si et seulement si les organismes pourvoyeurs de droits sont incités et intéressés à contribuer à ce changement de paradigme. Aujourd'hui, la plupart de ces organismes (type CAF, CPAM, CARSAT, Pôle Emploi, Missions Locales, collectivités locales...) suivent des obligations de moyens, relatifs aux nombres d'agents et salariés mobilisés, aux ratios de dossiers traités, à des enveloppes budgétaires disponibles, etc.

Demain, nous proposons de basculer dans une logique d'obligation de résultats, en faisant du juste recours aux droits un objectif central, mesurable, mesuré et emportant des conséquences en termes de gestion pour les pourvoyeurs de droits et services.

Proposition n°6 : lancer un plan national de définition d'indicateurs d'effectivité des droits, associés à des objectifs quantifiables et des mesures d'incitation

Ce plan devra se décliner selon les axes suivants :

- **La mobilisation d'un fonds de recherche et d'étude** sur l'accès aux droits, aux soins et aux services, positionné aux niveaux des instituts ministériels (DREES, DARES), en partenariat avec les équipes de recherche spécialisées sur la question du non-recours. Ce fonds aura pour mission de produire la connaissance indispensable à la définition d'indicateurs pertinents, en partenariat avec les organismes pourvoyeurs de droits.
- **L'intégration d'indicateurs et de baromètres de recours aux droits pour les organismes dépendant directement de l'État ou faisant l'objet d'une contractualisation** avec l'État : caisses de sécurité sociale, Pôle Emploi, missions locales. À retenir, comme base de travail, l'exemple des Plates-formes d'Intervention Départementale pour l'Accès aux Soins et à la Santé (PFIDASS) portées par les CPAM, couplées à des outils de mesure du non-recours.

- **La définition, en lien avec ces indicateurs, d'objectifs de progression** du recours à chaque droit concerné (y compris les soins et services), dans le cadre de dynamiques pluriannuelles.
- Associée à ces indicateurs et ces objectifs, **l'intégration pour ces organismes de mesures incitatives** au respect des objectifs fixés initialement :
 - système de bonus / malus sur les enveloppes de crédits non reconductibles ;
 - capacité donnée à des représentants de citoyens d'ester en justice si des dispositions considérées comme réglementaires ne sont pas appliquées.
- **L'ouverture d'un espace de négociation avec les collectivités territoriales** en vue d'intégrer le même type de démarche (production de connaissance, définition d'indicateurs, objectifs, incitations de type bonus / malus financiers) dans les contractualisations existantes et à venir avec l'État (cf. les nouveaux contrats prévus par le projet de loi de programmation des finances publiques³). À noter que la loi d'adaptation de la société au vieillissement a ouvert la voie : elle stipule que si un département n'instruit pas une demande d'APA dans les deux mois, il est tenu de payer le montant plafond de la prestation. Comme vu ci-dessus, les objectifs relatifs à l'accès à la domiciliation devront avoir un caractère prioritaire. Et comme on le verra plus bas, les enjeux d'inconditionnalité et de qualité de l'accueil pourront être également mis en tête de liste, dans le cadre des négociations avec les Conseils départementaux.

Remarque : la discussion avec les départements et territoires d'Outre-Mer devra faire l'objet d'une attention particulière, liée à des problématiques locales spécifiques en termes d'accès aux droits (exemple de la scolarisation à Mayotte).

- **La mobilisation de comités de participation déjà en place sur les territoires** (type conseils citoyens) pour suivre des progrès du recours aux droits, composés de représentants des institutions, des associations et des citoyens concernés eux-mêmes, de façon à veiller en continu à la pertinence des indicateurs, objectifs et moyens mis en place. Ces comités pourront avoir accès aux circulaires qui précisent l'interprétation opérationnelle des textes législatifs et réglementaires pour les caisses et organismes de protection sociale.
- **Enfin, l'attribution de labels** distinguant la qualité particulière d'un territoire en matière de lutte contre la pauvreté pourrait être proposée, sur la base d'indicateurs composites tels que ceux développés en Wallonie.

³ L'État va contractualiser avec les Collectivités les plus importantes, pour encadrer sur 5 ans l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2%. Quelques critères définissent déjà des possibilités d'étendre ce taux en fonction des situations territoriales.

2. LE DROIT À UN ACCUEIL DE QUALITE POUR TOUS

L'accès aux droits ne peut se résumer à une mécanique administrative, ni les politiques de solidarité à l'accès à des droits « payables ». Parce que les processus de paupérisation et de précarisation sont synonymes de phénomènes de désaffiliation sociale, notre groupe estime qu'il est du devoir de la puissance publique de proposer à tous ceux qui en ont besoin des services d'accueil et d'accompagnement de qualité. Quiconque ne bénéficie pas de réseaux privés de soutien suffisants, notamment quand il traverse une épreuve de vie (choix d'orientation, transition professionnelle, maladie, rupture familiale...) doit pouvoir trouver en la collectivité un soutien inconditionnel et adapté.

Cet objectif d'une inclusion de tous pose comme une évidence que la société a besoin de tous ses membres pour avancer, de leur capacité d'action et de leur créativité. Permettre à chacun de garder ou retrouver une place adéquate et émancipatrice dans notre monde commun, c'est multiplier les chances d'en faire un espace d'épanouissement pour tout le monde.

Proposition n°7 : systématiser l'appel aux citoyens dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques

Il s'agit, en particulier, d'intégrer des usagers autonomes dans les instances qui les concernent : conseils d'administration des caisses de sécurité sociale, de Pôle Emploi, des missions locales, des centres communaux d'action sociale, etc., en définitive de tous les organismes concourant à la solidarité publique, de façon à accroître leur efficacité tout en « reconnectant » les citoyens à l'action publique.

Cette dynamique d'inclusion active ne peut se concevoir qu'en misant sur la qualité des points de contact avec les populations marginalisées par leurs difficultés d'ordre social, et donc de l'accueil qui leur est proposé.

2.1. Penser l'accueil social comme un espace de travail global sur chaque territoire

Les travaux du groupe ont permis de revenir sur l'ensemble des difficultés que rencontrent les personnes en quête d'un interlocuteur fiable et disponible : confusion entre les compétences des uns et des autres, errance d'un lieu ou d'un interlocuteur à un autre, délais interminables entre deux points de rencontre, redondances et répétitions des démarches (notamment des récits des difficultés traversées), ou à l'inverse vide territorial sur tel ou tel enjeu.

En premier lieu, le groupe estime que la notion de « guichet unique » est désormais à proscrire, en ce sens qu'elle tendrait à faire croire qu'un seul organisme peut triompher à lui seul de l'ensemble des situations de pauvreté et de précarité, sans compter la dimension essentiellement statique du guichet, qui se révèle insuffisante. À l'inverse, l'approche par

réseau territorial nous paraît prometteuse, car elle permet de proposer une réponse systémique aux difficultés sociales qui se présentent, une réponse intégrant la complexité des situations individuelles tout en visant la cohérence d'ensemble. Nous proposons ainsi un espace de travail pensé dans sa globalité.

Pour ce faire, le groupe suggère de s'inscrire dans la continuité des États généraux du travail social, qui ont conduit à la mise en œuvre du « Premier accueil social inconditionnel de proximité⁴ », lancé par voie de circulaire (juillet 2016), associée à un guide d'appui conçu avec l'ANDASS (janvier 2017).

Proposition n°8 : poursuivre la structuration des réseaux d'accueil territoriaux, pensés dans leur globalité et inscrits dans des schémas pluriannuels⁵

Ces schémas devront systématiquement proposer :

- **Une vision complète des points de contact, intégrant les plus sociaux jusqu'aux plus indirects.** L'accueil efficace des personnes en difficulté tient d'une gageure : renouer le contact avec les « invisibles », qui peinent à se manifester, et déclencher avec eux des parcours d'émancipation. Cela suppose bien sûr de rendre visibles et accessibles en proximité les accueils sociaux classiques (tissu associatif, polyvalences des Département, CCAS, CAF, centres sociaux, MSAP...), mais aussi de s'appuyer sur des acteurs qui ne sont pas directement identifiés comme des portes d'entrée sociale mais s'avèrent au quotidien de fréquents récepteurs de difficultés, tout autant que des interlocuteurs de confiance. On pense ici au monde du soin (centres de santé, PMI, médecins généralistes, CPEF, MDA...), de l'éducation (Éducation Nationale, éducation populaire, centres sociaux...), de la justice (avocats), des loisirs et de la culture (MJC, médiathèques...), par nature non stigmatisants et pouvant servir de « prétextes » à une accroche sociale. À la fois volontaires et démunis face aux enjeux qui se manifestent à eux, ces interlocuteurs doivent trouver leur juste place dans les réseaux (cf. ci-dessous, les questions d'information, formation et posture).

À noter que cette vision des points de contact pourra faire l'objet de plates-formes web locales, pour que l'ensemble des acteurs puissent disposer d'une information en permanence complète et à jour (à titre d'exemple, voir solidarites-grenoble.fr). Des formations croisées entre acteurs pourront également être organisées.

⁴ « Le premier accueil social inconditionnel de proximité a pour objectif de garantir à toute personne rencontrant des difficultés ou souhaitant exprimer une demande d'ordre social, une écoute attentionnée de la globalité de ses besoins et préoccupations afin de lui proposer le plus tôt possible des conseils et une orientation adaptée, dans le respect du principe de participation des personnes aux décisions qui les concernent ».

⁵ Qui seront à articuler avec les futurs **schémas d'accessibilité aux services publics**.

- **Un équilibre entre les accueils physiques statiques, les points de contact mobiles et les plates-formes virtuelles.** Les réseaux territoriaux d'accueil doivent viser tout à la fois le maintien d'accueils physiques stables ouverts à des horaires adaptés (notamment dans les zones de désertification rurale ou en quartiers politique de la ville), les plateaux téléphoniques (type numéros verts sociaux), le développement de dispositifs mobiles (type « bus des droits », maraudes pluridisciplinaires et juridiques, RAM et PMI itinérants...), et le déploiement de plates-formes en ligne.
- **Un équilibre entre polyvalence et spécialisation dans les accueils sociaux.** Le groupe de travail a tenu à souligner la délicatesse de la position du « premier accueillant » dans un espace social. Il doit d'abord être en capacité d'identifier, sans biais de spécialisation, la nature du besoin de la personne en face de lui. Il doit ensuite opter soit pour une réponse immédiate (information, accès à un droit), soit pour le déclenchement d'un entretien plus long, associé au démarrage éventuel d'un accompagnement spécialisé, mené par l'institution qu'il représente ou par un partenaire... si possible à proximité. C'est la raison pour laquelle nous préconisons des accueils « hybrides », regroupant diverses spécialités sans chercher à tout mutualiser (le travers du guichet unique consistant justement à placer les accueillants dans la position impossible de devoir tout connaître sur tout).

Remarque : l'organisation de ces accueils pourra utilement être conçue selon une approche « design »⁶, fondée sur des tests de parcours d'accueil en situation réelle, jusqu'à trouver la formule optimale.

- **Le respect du principe « Racontez-le nous une fois ».** Que l'accompagnement déclenché suite à un accueil social se fasse sur place ou chez un partenaire (après orientation), nous insistons sur l'importance, en matière de lutte contre le non-recours, de garantir aux personnes en situation de précarité une limitation drastique des exposés de leur situation. Cela suppose une bonne coordination entre acteurs, et notamment des orientations au plus juste à la suite du premier contact, en visant pour les publics concernés à ne pas avoir à pousser plus de deux portes. L'application de ce principe peut également être facilitée par les échanges de données entre les organismes, ainsi que par la mise en place de « référents croisés » au sein des organismes concourant à l'accès aux droits, y compris les associations, pour des dialogues plus directs et efficaces. Ainsi, la mise en place de référents « pros » dans les CPAM, disponibles notamment pour les agents des CCAS, doit pouvoir être généralisée. Les Restos du Cœur développent également ce type de partenariats avec les institutions locales.
- **Un équilibre entre les approches individuelles et collectives.** Du point de vue de l'utilisateur, cela signifie un panachage entre rencontres avec un interlocuteur de confiance (type référent de parcours) et séquences collectives, permettant de se positionner parmi ses pairs, en particulier en démarrage de parcours (exemple des

⁶ Voir sur ce point les méthodes développées, entre autres, par la « 27^{ème} Région ».

sas dans la Garantie Jeune). Du point de vue de l'accueillant et potentiel accompagnant, cela signifie avoir la possibilité de sortir du face-à-face isolé avec la personne accueillie ou accompagnée, quand la complexité de la problématique franchit un certain seuil, pour se tourner vers différentes formes de collégialité. À ce titre, **de multiples expériences de commissions partenariales locales** peuvent constituer des sources d'inspiration, traitant des cas les plus épineux qui se présentent sur des enjeux de santé mentale, de perte d'autonomie (dispositif MAIA), de prise en charge des mineurs en voie de marginalisation, des familles habitant en bidonvilles...

Si l'initiative du « premier accueil social inconditionnel de proximité » est saluée par l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité, nombreux sont ceux qui soulignent les limites de sa mise en œuvre : mobilisations à géométrie variable des Conseils Départementaux, absence d'objectifs partagés et de moyens supplémentaires... Avec pour conséquence le non-respect du principe d'inconditionnalité pour un certain nombre de publics. À titre d'exemple, les citoyens sans domicile stable, quand ils ne sont pas allocataires du RSA, peuvent être renvoyés des Conseils départementaux vers les services de l'État, et finalement laissés sans soutien social. Ces limites nous paraissent en partie liées à l'absence d'obligation réglementaire.

Proposition n°9 : inscrire dans la loi le caractère obligatoire des schémas d'accueil territoriaux, associé aux principes d'inconditionnalité et de non-abandon

Par inconditionnalité de l'accueil, nous entendons l'obtention d'un rendez-vous au sein d'un service d'accueil par toute personne en faisant la demande, quel que soit son statut, dans des délais raisonnables. Par non-abandon des personnes, nous entendons l'impératif de suivi des parcours, dès le moment où un premier contact a été pris et jusqu'à la résolution des problèmes à traiter. Dans l'esprit du « renversement de la charge de la réussite », **nous préconisons que ces deux principes (inconditionnalité et non-abandon) fassent l'objet d'indicateurs de suivi**, associés à des objectifs à atteindre et des mécanismes incitatifs pour les atteindre (de type bonus / malus financier), le tout intégré dans les schémas territoriaux. Parmi les indicateurs imaginés : la mesure de la compréhension de ce qui leur est dit et proposé par les personnes accueillies, le degré de satisfaction quant à l'accompagnement proposé, la « non-errance » institutionnelle (nombre de contacts avant l'ouverture d'un droit), l'effectivité du « Racontez-le nous une fois », les délais d'ouverture d'un droit et entre les différentes étapes du parcours, etc. Enfin, à l'instar de ce qui est fait en Wallonie, **il nous semble essentiel que soient désignés des « chefs de projet » locaux pour animer la conception et la mise en œuvre de ces schémas.**

2.2. Poursuivre la refondation de l'intervention sociale

Plus d'un million d'intervenants sociaux, aux métiers très divers (depuis les éducateurs de jeunes enfants jusqu'aux auxiliaires de vie sociale, en passant par les assistants sociaux et les conseillers en économie sociale et familiale), œuvrent aujourd'hui en France aux côtés des personnes en difficulté. Leurs conditions d'exercice sont souvent peu confortables, avec un fort déficit de reconnaissance : rémunérations modestes, stéréotypes négatifs, temps partiel et horaires décalés subis. D'une façon générale, notre groupe préconise de miser sur leur créativité et leur engagement pour mettre en œuvre les principes et les actions proposées ici, en allant notamment au bout des réformes arbitrées dans le cadre des États Généraux du Travail Social.

Proposition n°10 : développer la formation initiale et continue relative à la lutte contre le non-recours aux droits

Cette formation sera fondée à la fois sur un **socle de connaissances de base des droits** existants, et au moins autant sur **la posture de confiance** à adopter face à aux personnes en situation de vulnérabilité. Pour nous, ce type de formations pourra faire l'objet d'enseignements fondamentaux dans les filières sociales (incluant celles des cadres), mais aussi de modules à proposer dans les filières des relais fréquents de l'intervention sociale, professionnels de l'accueil administratif (en préfecture et en mairie notamment), du soin, de l'éducation... Ces formations pourront utilement être proposées sous la forme de « co-formations » avec des personnes en situation de précarité, en misant sur leurs savoirs expérientiels. Enfin, elles pourront également être déclinées dans l'univers du bénévolat associatif.

Remarque : comme indiqué ci-dessus, les approches de type « design de politiques publiques » nous paraissent de nature à renouveler de façon constructive l'élaboration et la mise en œuvre des dispositifs de solidarité, au plus près des besoins des personnes concernées, en faisant appel à la créativité de l'ensemble des parties prenantes, dont les citoyens, et en limitant les risques de contre-sens à large échelle, via les expérimentations. La formation des professionnels du social à ces méthodes, à commencer par les agents du service public, nous semble à promouvoir.

Proposition n°11 : déployer les métiers de la médiation :

- **Changer d'échelle en matière de recours au travail pair**, qui, à travers de multiples expériences (dans le champ de la santé notamment, ou sur les questions d'adolescence, comme on le verra plus loin), a fait la preuve de sa pertinence par le lien de confiance qu'il permet de nouer avec des « invisibles ».
- **Valoriser le métier d'écrivain public** et lancer une vaste politique de recrutement dans les organismes publics ou subventionnés (CCAS, centres sociaux...).

- **Lancer, en complément du développement de l'apprentissage du français (facteur d'émancipation et d'autonomie), une politique de mise à disposition d'interprètes** dans les lieux d'accueil social, ou par voie de plate-forme téléphonique, en misant sur des mutualisations locales, pour enfin contenir les difficultés d'accès aux droits liées à la barrière de la langue.

Remarque : le groupe préconise également d'encourager toutes les formes de solidarité citoyenne (entraide civile, parrainage, pair-aidance, aidants familiaux...), en permettant notamment que les temps consacrés à ces activités soient valorisés dans le cadre du Compte Personnel d'Activité, au même titre que celles déjà inscrites dans le Compte d'Engagement Citoyen (service civique, réserves militaire et civile...).

Réel, virtuel : quel équilibre dans l'intervention sociale ?

La dématérialisation des démarches administratives constitue à l'évidence un casse-tête. Tous les acteurs consultés s'accordent à la fois sur les opportunités qu'elle représente : disponibilité, réactivité, simplicité, adaptabilité, voire convivialité via des espaces virtuels de co-construction ; mais aussi sur les risques qu'elle comporte, à savoir de nouvelles formes d'exclusion touchant des publics exposés tout à la fois au sous-équipement (ou mal-équipement), à des difficultés de maîtrise des outils virtuels et à la nécessité d'une multitude de contacts avec les organismes sociaux, qui les renvoient constamment à la barrière du numérique. Sortir par le haut de ce casse-tête constitue l'un des défis majeurs de l'intervention sociale de demain.

Proposition n°12 : inscrire l'accueil virtuel dans l'espace de travail global de l'accueil social

Cette vision intégrée, faisant du numérique un moyen et non une fin, devra se décliner à travers :

- **Le déploiement d'une stratégie d'accueil multicanal** (cf. proposition n°8), appuyée entre autres sur des accueils « physico-numériques », ce qui signifie concrètement le maintien sur le terrain de lieux d'accueil physiques, pour toutes les institutions, lieux pouvant servir de porte d'entrée vers le virtuel, avec un accompagnement adapté.
- **L'amélioration des infrastructures en zones isolées et de l'équipement des personnes en situation de précarité**, afin de lutter contre les freins matériels à l'accès aux services dématérialisés.
- **La poursuite des efforts de formation au numérique, tant pour les usagers que pour les intervenants sociaux.** Côté intervenants, cela passe par la formation initiale et continue des travailleurs sociaux, grâce au déblocage de financements par les

conseils régionaux, ainsi que par le développement d'une qualification de médiateur du numérique. Côté usagers, cela passe par la généralisation des propositions d'acquisition de compétences numériques, y compris dans les lieux d'hébergement, à l'intention de l'ensemble des publics, sans discrimination.

Remarque : le groupe de travail rappelle que, selon plusieurs études, les compétences en matière de maniement des réseaux sociaux, notamment chez les jeunes, ne présagent pas d'un savoir-faire particulier en matière d'accès aux droits via le numérique, mais au mieux d'une appétence pour l'outil sur laquelle on peut capitaliser.

Focus sur les enjeux particuliers des situations les plus préoccupantes

Proposition n°13 : identifier et responsabiliser les acteurs ayant la charge des publics dans les « moments de bascule »

Dans le cadre de l'espace de travail global que doit constituer l'accueil social sur un territoire, nous proposons de prioriser la prise en charge des personnes qui traversent des périodes de transition particulièrement sensibles : sorties de scolarité précoces, fins de prise en charge ASE, sorties d'institutions de santé et santé mentale, sorties d'incarcération, recherches d'alternatives à la prostitution, etc. Concrètement, nous préconisons que les schémas territoriaux de l'accueil définissent systématiquement une typologie de publics concernés par ces moments de bascule et désignent formellement les acteurs à qui l'on demande de veiller pour eux au respect des principes d'inconditionnalité et de non-abandon, avec les mécanismes incitatifs associés. Ainsi, les institutions concernées doivent être mises en responsabilité de construire, en amont des sorties de dispositifs (ASE, PJJ, ITEP...), des partenariats efficaces et engageants, qui mobilisent tous les acteurs du territoire afin de limiter les ruptures et garantir la continuité des accompagnements.

Remarque : le groupe souligne que les événements liés au terrorisme et aux catastrophes naturelles entraînent de nouveaux risques de « basculements instantanés » dans la précarité, s'ils ne sont pas pris en charge de manière coordonnée, dans une optique d'accès aux droits. Les exemples du Bataclan (situations de veuvage) et de l'ouragan Irma sont significatifs.

Proposition n°14 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les familles monoparentales

De la même manière, les familles monoparentales, surexposées au risque de précarité (temps partiel subi, multi-emplois, déplacements fréquents, horaires décalés...) et souvent réticentes à l'idée d'appeler à l'aide, doivent faire l'objet d'une attention particulière au sein de l'espace de travail global de l'accueil social, selon la déclinaison suivante :

- **Garantir le socle des droits fondamentaux pour les familles monoparentales précaires** : le droit à un logement décent (via l'effectivité du DALO et le développement d'un système de garantie publique des loyers) ; le droit à l'accès à des modes de garde adaptés (via notamment les crèches à vocation d'insertion professionnelle, les horaires atypiques, la priorisation des familles précaires) ; le droit au soutien à la scolarité (accès systématique à la cantine, renforcement des RASED).
- **Miser sur des « tiers de confiance » pour toucher les familles monoparentales**, en allant vers elles à travers le développement du travail pair, notamment sur les enjeux de parentalité, de santé et de rapport à la scolarité de leurs enfants. Dans le même esprit, la relance du dispositif « adultes relais » nous semblent pertinente, ainsi que la valorisation des aidants familiaux (à l'instar de ce qui se développe dans le soutien aux personnes dépendantes).
- **Utiliser de façon atypique les espaces fréquentés par les enfants**, pour passer outre les effets de stigmatisation de l'action sociale, en ouvrant par exemple les crèches et les écoles primaires le samedi, et en y proposant des activités « prétextes » au déclenchement d'un processus de soutien. Ce type d'accueil atypique pourra pertinemment être testé selon une approche « design » (micro-expérimentations avec les personnes concernées, avant éventuel déploiement). Sur ce point, un lien avec la récente mission Orsenna sur les bibliothèques pourrait être fait.
- **Mettre en place des instances partenariales pour traiter les cas les plus complexes**, notamment quand la complexité relève d'une problématique judiciaire, autour des enjeux d'obligation alimentaire, dans son articulation avec l'octroi de l'Allocation de Soutien Familial. Le pacte noué à Paris entre la CAF et l'administration judiciaire peut à ce titre servir d'exemple, dans une logique d'accélération des démarches, d'accès à un appui juridictionnel et de mise en place de solutions transitoires adaptées.
- **Offrir aux parents isolés la possibilité de « ne pas consacrer toute sa vie à ses enfants »**, ce qui suppose une réflexion sur les modes de garde disponibles à proximité, sur les horaires d'ouverture des accueils administratifs comme des espaces de socialisation et de loisirs (piscines, bibliothèques...), ainsi que sur la notion de « droit au répit », ou encore sur l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle. Le groupe suggère ainsi d'associer des représentants de branches professionnelles, d'employeurs et des organisations syndicales à des groupes de travail locaux sur la question, y compris dans le monde de l'emploi à domicile et dans le monde agricole (des expériences sont menées par la MSA).
- **Généraliser la possibilité de venir avec ses enfants dans les organismes à vocation sociale** (CAF, Conseils départementaux, CCAS...), à l'instar des normes d'accessibilité rendues obligatoires : salles d'attentes conviviales, espaces ludiques.

Remarque : certains couples de parents se retrouvent en effet séparés du fait de logiques institutionnelles, quand par exemple des femmes fragiles sont orientées en centres maternels alors qu'il y a un projet de vie avec le père. C'est pourquoi nous préconisons un soutien au

développement des centres parentaux⁷, inscrits depuis 2016 dans le CASF. Ces séparations forcées peuvent également être liées aux difficultés d'accès au droit à l'hébergement pour les étrangers (cf. ci-dessous), avec une multiplication des prises en charge des femmes avec enfants, sans les conjoints.

Proposition n°15 : améliorer l'accès aux droits et à un accueil de qualité pour les personnes migrantes nouvellement arrivées :

- **Le droit à la domiciliation et aux droits qui en découlent, tels que prévus par les textes.** À titre d'exemple, les attestations d'élection de domicile en cours de validité doivent être acceptées comme justificatif de domicile dans le cadre des démarches préfectorales de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour.
- **La promotion d'un socle de droits fondamentaux pour les demandeurs d'asile,** incluant notamment les points suivants : 1/ Une humanisation de l'accueil dans les services de l'État (délais raisonnables, files d'attente contenues, conditions adaptées à la présence d'enfants...) ; 2/ L'inconditionnalité d'un hébergement décent, associé à un suivi social et sans remise à la rue ; 3/ Le droit à la santé, à la scolarisation et au travail dans des conditions à définir par la loi ; 4/ L'apprentissage de la langue française.

Remarque : dans l'attente de leur résorption, il paraît également essentiel de garantir les droits fondamentaux des habitants des bidonvilles, notamment en termes d'accès à l'école primaire et au collège pour les enfants, avec les enjeux de médiation et d'apprentissage du français associés.

- **L'obtention automatique de récépissés lors des demandes du renouvellement d'un titre de séjour,** dans l'attente du traitement du dossier, en conformité avec le droit français.
- **L'intégration de l'Aide Médicale d'État (AME) dans le régime général de l'assurance maladie,** selon des modalités à préciser. Cette intégration vise à pallier le déficit d'accès aux soins de l'AME – difficultés de mise en place pour les bénéficiaires et de prise en charge pour les médecins qui éprouvent des difficultés à être rémunérés. Elle facilitera ainsi l'accès aux soins pour les publics concernés (simplification administrative, fin de la stigmatisation, accès à la CMU-C), et sera bénéfique à la population en général : prévention des épidémies, économies sur les soins hospitaliers, grâce à des prises en charge précoces.

⁷ Le centre parental est un établissement (ou un service) qui accueille au titre de la protection de l'enfance, l'enfant né ou à naître (au plus tôt au cours de la grossesse) avec ses deux parents qui ont le projet de l'élever ensemble.

- **Le droit à un accès équitable à la justice**, notamment pour les Mineurs Non-Accompagnés (MNA), à travers l'octroi automatique de l'aide juridictionnelle lors de leur demande d'une mesure de protection de l'enfance.

NB : un point a été débattu dans le groupe, sans faire consensus. Il s'agit de l'étude au cas par cas de la régularisation des familles qui ne sont pas éloignées, dès lors qu'elles justifient, via notamment la scolarisation des enfants, une présence sur le territoire français depuis plus de deux ans.

Enfin, le groupe de travail a rappelé à plusieurs reprises à quel point les enfants pouvaient éprouver des difficultés spécifiques dans l'accès à leurs droits, en particulier ceux qui n'ont pas la ressource que constitue la famille (mineurs non accompagnés, sortants d'ASE...). C'est pour eux, en premier lieu, que la puissance publique doit garantir la possibilité d'un accueil et d'un accompagnement de qualité. Cet enjeu sera abordé dans le chapitre suivant, autour de la question des adolescents.

3. LE DROIT DES ADOLESCENTS A UNE VIE EPANOUIE

En ouvrant les travaux du groupe, nous nous sommes interrogés sur les publics les plus exposés aux difficultés d'accès aux droits et aux services, et plus globalement au risque de décrochage social. Il nous est apparu que les adolescents en faisaient partie⁸, sans pour autant faire l'objet d'une attention particulière, a contrario des petits enfants et des jeunes adultes. **Une approche politique globale de l'adolescence**, en particulier de celle qui est confrontée à des difficultés d'isolement, de vide d'activité et de différentes formes de souffrance, fait défaut à ce jour.

Les difficultés vécues par un nombre significatif d'adolescents sont perçues et appréhendées par toutes les familles. Elles se manifestent tout particulièrement dans les espaces marginalisés de la République (quartiers prioritaires de la Politique de la Ville, zones rurales isolées, Outre-Mer). Le temps de l'adolescence, où l'on aspire à la fois à s'autonomiser du cercle familial⁹ et à retrouver d'autres formes d'affiliation collective, expose en effet à deux risques importants. Le premier : s'enfoncer dans une solitude sans limite, synonyme de perte de confiance, à la fois en soi, en autrui et en l'avenir¹⁰, pouvant déboucher sur des formes d'auto-exclusion, sinon de mise en danger. Le second : se retrouver sous l'emprise de tiers inadaptés, entraînant les jeunes concernés dans une socialité fondée sur la défiance, voire la violence, à l'antithèse du désir d'être pleinement au monde qu'éprouvent la plupart des adolescents.

C'est à partir de ce désir fondamental de vie en commun des adolescents que nous proposons d'imaginer un positionnement de la puissance publique et de ses alliés comme une « force tierce » positive, un référent pluriel et constructif, identifié par les adolescents comme une source de propositions toujours disponible, positionnée à mi-chemin entre le rééquilibrage des déterminismes sociaux et l'appel à la capacité d'agir des enfants et des jeunes. On sait que les adolescents, y compris ceux qui paraissent en proie aux deux risques évoqués ci-dessus, sont réceptifs aux démarches collectives, sensibles aux questions d'injustice et apportent un regard, un esprit critique et des envies d'agir utiles pour notre société. Il est temps de s'adresser à eux. Il ne s'agit pas seulement d'une question de difficultés à résoudre ou de coûts à éviter : il en va de la qualité de leur présent, de leur avenir et du nôtre en général.

⁸ Si notre cœur de cible se situe ici autour des 11-16 ans, nos propositions peuvent valoir pour des enfants plus jeunes et plus âgés.

⁹ Cette volonté d'émancipation des parents s'est fortement manifestée dans la parole des jeunes accompagnés par la Fédération des centres sociaux et qui ont participé aux travaux du groupe.

¹⁰ Sur ces enjeux à la croisée de la psychologie et de la sociologie, nous faisons ici implicitement référence, entre autres, aux travaux de Joëlle Bordet, ou encore de Jean Furtos.

Proposition n°16 : organiser, 15 ans après celles de 2003, de nouvelles rencontres nationales de l'adolescence

Pour cette édition, qui rassemblerait à nouveau l'ensemble des acteurs concernés, à commencer par les adolescents eux-mêmes, les quatre principaux enjeux seraient les suivants :

- **Élaborer et prononcer un discours positif pour et sur l'adolescence de notre pays**, déconstruisant les stéréotypes (du manque d'ambition collective jusqu'à l'appétence pour la violence, en passant par l'obsession matérielle) et proposant une vision d'avenir qui les intègre. Que proposent les adultes comme projet pour un monde de demain qui donne envie d'y vivre ? Que proposent les adultes pour associer les adolescents à sa construction ? Ce changement de regard collectif nous semble fondamental.
- **Reconnaître les capacités d'imaginer, de savoir, d'agir et de transmettre des adolescents**. Pour créer un nouvel imaginaire collectif sur l'adolescence, nous proposons que ces rencontres soient l'occasion de proposer un « **renversement de la ressource** », en considérant que les adolescents ne sont pas simplement des enfants à éduquer, accompagner, soigner, sinon contrôler ; ils sont aussi des ressources à solliciter, des sources de connaissance, de créativité et d'action dans lesquelles puiser, pour le bénéfice d'autres adolescents comme de toute autre personne. À titre d'exemple, les expériences d'appel à des ressources adolescentes pour l'apprentissage du maniement des outils numériques, pour des personnes âgées par exemple, se révèlent d'une grande efficacité. Dans cet esprit, nous proposons de **mettre à contribution les adolescents et les jeunes en difficulté dans la définition et les conditions de mise en œuvre du futur service universel obligatoire**, associé à un renforcement du service civique actuel, fortement demandé par les 16-25 ans.
- **S'attaquer aux difficultés particulières d'accès aux droits et aux services pour les adolescents**, en travaillant notamment sur les phénomènes d'assignation à résidence (enclavement dans les zones urbaines sensibles et les zones rurales isolées, sans moyens matériels ni réseau relationnel pour en sortir), ainsi que sur les spécificités du statut de mineur associé à la représentation parentale (ou toute forme d'autorité s'y substituant), qui peuvent constituer des entraves à la formulation des demandes et à la réalisation des droits (comme au contraire les favoriser en cas de médiation positive). Il appartient ainsi à l'État de garantir pour tous les enfants d'être effectivement représentés légalement et de pouvoir être entendus dans les procédures qui les concernent.
- **Marquer un nouveau temps fort sur la question du « bien-être » des adolescents**, dans la lignée des mesures issues de la conférence de 2003 et sur la base du rapport remis au gouvernement en 2016 :

- **Accélérer la mise en œuvre du plan « Bien-être et santé des jeunes »** adopté en novembre 2016 (identification des souffrances, orientations, prévention, prises en charge précoces, réduction des inégalités), en s'appuyant sur le réseau des Maisons des Adolescents, ainsi que sur les Points Accueil et Écoute Jeunes (PAEJ), pour leur offrir un droit à une vie apaisée.

Remarque : un regard particulier devra être porté sur les parcours de résilience des enfants confiés, qui dépendent de la prise en compte précoce de leurs besoins (notamment affectifs) et de leur participation aux projets qui les concernent.

- **Établir un plan de relance des réseaux de soin locaux de santé mentale** (CMP, CMPP, plateaux techniques mobiles...), aujourd'hui en déshérence, sur la base d'objectifs de recours aux soins (comprenant une focale sur les adolescents et les jeunes), d'indicateurs de mesure de recours associés à ces objectifs, et de mécanismes incitatifs associés.
- **Opérer un focus sur l'équilibre « vie réelle / vie virtuelle »**, autour de la place qu'occupe aujourd'hui l'existence connectée dans celle des adolescents, via les outils numériques et les réseaux sociaux. À travailler en particulier : l'usage éclairé de ces outils, la lutte contre les violences virtuelles, les temps de déconnexion et le droit à l'oubli (effacement régulier des données personnelles). Sur ce dossier, l'appui sur les adolescents et les jeunes eux-mêmes, dans une logique de travail entre pairs, est à privilégier, y compris dans le détricotage des théories du complot (exemple du film « Le Complot Chat » réalisé par des lycéens).

C'est à l'échelon territorial que la démonstration devrait être faite, en termes de politique publique, de la pertinence d'une approche globale de la question adolescente, abordant tout à la fois les questions d'éducation, de rapport à la famille, à la société, à l'espace public, les problématiques de santé, de sécurité, ou encore de citoyenneté. Ou comment apporter des éléments tangibles à la nécessité de faire de la puissance publique et de ses alliés cette « force tierce » positive évoquée ci-dessus, disponible et allant à la rencontre des adolescents, en particulier les plus vulnérables, pour soutenir leur épanouissement présent et à venir, à partir de leurs propres aspirations, talents et capacités.

Proposition n°17 : lancer d'ici début 2019, sur une dizaine de sites pilotes, une expérimentation de territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents »

Ces expérimentations se fixeront collectivement des objectifs de qualité dans ce qui est proposé aux adolescents, pour l'ensemble des activités qui sont les leurs, et visant à compter en creux le moins possible d'adolescents isolés, désœuvrés ou en souffrance. Une expérimentation de cette nature devra intégrer les 4 éléments suivants :

- **1/ L'intégration des établissements de l'Éducation Nationale, ainsi que des établissements privés sous contrat, dans l'espace de travail global de l'accueil des adolescents.** Cet effort majeur d'ouverture des collèges et lycées aux dynamiques de réseaux partenariaux fait l'unanimité, dans une double logique d'accueil d'acteurs en leur sein et de projection des élèves et des adultes qui les entourent vers d'autres lieux. Les enjeux à travailler sur la base de ces réseaux construits avec l'Éducation Nationale :

- **La lutte contre la grande précarité à l'école¹¹**, à travers la structuration des réseaux autour des Services Sociaux en Faveur des Élèves, le renforcement des places en internat, l'abondement des fonds sociaux et l'adaptabilité des bourses en fonction des moyens des familles (tests à mener en termes de réactivité et de montants), ou encore une meilleure coordination entre PMI et médecine scolaire.
- **Le rappel du droit existant donnant le dernier mot à la famille dans les choix d'orientation**, en redéfinissant les rôles de chacun et en acceptant que tous les parents ne soient pas égaux face à l'école et puissent bénéficier d'accompagnements différenciés afin de mieux inclure les familles.
- **Le droit à une orientation réversible** pour garantir une orientation au plus près des aspirations et capacités des adolescents, en testant des méthodes innovantes fondées sur des étapes collectives, sur l'évaluation des compétences et des vocations (type ADVP), sur le droit à l'erreur et au recommencement (via des passerelles entre filières), sur l'inscription de l'orientation dans le temps, en équilibrant employabilité et développement personnel, enfin sur le développement de réseaux d'adultes de confiance autour des adolescents (en particulier ceux qui n'en disposent pas de par leur famille).

Remarque : depuis une trentaine d'années, des générations de jeunes sont confrontés à l'impossibilité de suivre les pas professionnels de leurs parents (notamment dans les anciens bassins industriels ou les zones rurales), ce qui constitue un choc majeur et un frein systémique à leur émancipation, barrière que beaucoup ne franchissent pas, continuant à s'inscrire dans des formations traditionnelles et les abandonnant en cours de route. Il y a là un effet de désaffiliation sociale à traiter précocement à travers l'évolution des méthodes d'orientation.

- **Une utilisation des temps interstitiels (hors activités scolaires)** pour accueillir des partenaires (intervenants sociaux, éducateurs, acteurs du monde de la culture, de la citoyenneté, de la mobilité) ou pour envoyer des élèves à l'extérieur, dans les deux cas pour avancer sur des problématiques

¹¹ Voir sur ce point le rapport « Grande pauvreté et réussite scolaire » de JP Delahaye, en 2015.

individuelles (sur les enjeux de mobilité par exemple) ou pour soutenir le développement de projets collectifs. À titre d'exemple : Emmaüs France a mis en place des accueils d'adolescents pendant leurs heures de colle, pour participer à des activités de solidarité.

- **La formation des professionnels de l'Éducation Nationale** aux enjeux contemporains de l'adolescence, ainsi que sur les postures d'accueil, d'écoute et d'orientation, jusqu'à leur mobilisation dans des instances de type commissions partenariales, comme celles portant sur les questions de santé mentale.
- **La prise de responsabilités des élèves dans la vie de l'établissement**, depuis les enjeux éducatifs jusqu'à ceux de la vie en commun : test de « conseils de vie en établissement » pilotés par les adolescents, développement de la médiation entre pairs.
- **2/ L'accès universel à des activités émancipatrices dont les adolescents sont partie prenantes**, qu'elles soient liées à la culture, à l'expression artistique, aux sports, aux loisirs, à l'alimentation, à la découverte du monde, à la vie de la cité, etc., avec deux dimensions essentielles : la possibilité pour un adolescent de développer ses propres projets, et celle de le faire collectivement. Cet accès universel doit reposer sur :
 - **Le financement renforcé du fonctionnement des associations** et acteurs de proximité, qui ont vu leurs moyens diminuer depuis une quinzaine d'année (État, Conseils départementaux et autres collectivités confondus), et encore récemment, via le contingentement des contrats aidés. À noter en particulier la situation critique de la prévention spécialisée dans de nombreux territoires.
 - **L'existence de lieux de créativité disponibles, adaptés et non-stigmatisants** sur le territoire, des « tiers lieux » (ni école, ni famille, ni univers médico-social) fondés sur un accueil ouvert (avec des horaires adaptés), sur des méthodes d'accueil et d'animation pointues et sur la mise à disposition de moyens matériels. Ces lieux doivent avoir en outre les moyens de se faire connaître sur le territoire. Notre groupe tient en outre à souligner que l'attractivité et la crédibilité de ces derniers reposent sur leur capacité à s'inscrire dans le temps (plusieurs années).

Remarque : en accueillant un public souvent rétif à l'accueil et à l'accompagnement estampillés « social », ces lieux constituent également une ressource exceptionnelle de prises de contact et d'enclenchements de processus de soutien social. Ce décalage (qui rejoint l'idée d'activité « prétexte » évoquée plus haut) nous paraît porteur dans le travail avec les adolescents en difficulté.

- **La capacité à aller vers les adolescents en situation d'isolement et/ou de désœuvrement..** Cette projection vers les adolescents doit s'appuyer sur des adultes de confiance, ce qui peut parfois signifier qu'ils apparaissent « sans mandat » particulier (ni intervenant social, ni élu local), ou sous une étiquette décalée (artiste, sportif...), sans bien sûr exclure les éducateurs. Elle peut également passer par la mobilisation de pairs, et s'effectuer à la fois dans le monde réel (aux abords des lieux d'habitation, dans les collèges et lycées) et sur l'espace virtuel.
- **3/ Le déploiement des capacités citoyennes des adolescents,** à travers différents axes structurants :
 - **L'information sur leurs droits et les façons d'y accéder,** en misant en premier lieu sur la diffusion d'informations dans les collèges et lycées, ainsi que par voie numérique. À noter sur ce point que les jeunes ayant participé au groupe de travail ont souligné l'absence de convivialité de la plupart des sites institutionnels, où la navigation devrait se faire de façon plus intuitive (via des profils type par exemple). À souligner également l'importance de l'accès au droit, au singulier, pour les adolescents, en mobilisant l'institution judiciaire.
 - **L'élaboration méthodique d'un droit à l'expression citoyenne,** qui commencerait par l'apprentissage de la prise de parole en public (de façon à savoir exprimer et transmettre), dans des lieux de créativité tels que présentés plus haut, jusqu'à l'intégration d'adolescents dans des lieux de co-construction des politiques publiques (conseils citoyens et de quartier, commissions et groupes de travail thématiques, dialogue avec des élus...). Cette coalition passe également par la création d'espaces de discussion, de dialogue et de rencontres associant toutes les parties prenantes.

Remarque : les jeunes ayant participé au GT relayent l'impression partagée par les adolescents qu'il leur revient toujours de « faire les démarches pour être écoutés », et que cette écoute, quand elle survient, a tendance à « entrer par une oreille et sortir par une autre ». Cette double question du recours volontariste à la créativité des citoyens (ici des plus jeunes), et de l'effectivité de l'impact de ce recours, s'avère fondamentale pour la pérennité de l'engagement des personnes qui tentent l'expérience de participer. Elle dépend essentiellement des volontés politiques locales.

- **Le développement de projets collectifs en lien avec les questions de citoyenneté :** fraternité, respect, lutte contre les discriminations et les violences, égalité femmes / hommes, laïcité, dialogue interculturel, rapports familiaux et entre générations, occupation de l'espace public (en particulier par les jeunes filles), découverte des institutions. À noter sur ce point l'existence d'un fonds atypique disposant de moyens à distribuer pour des projets : le « Fonds du 11 janvier ».

- **4/ Enfin, une méthode d'expérimentation rigoureuse pour ces territoires de « haute qualité éducative pour les adolescents »**, fondée sur des principes éprouvés en matière d'expérimentation de politique publique :
 - **Des moyens financiers exceptionnels octroyés par l'État** pour l'ingénierie territoriale, et notamment pour le financement de postes d'animateurs de projet clairement identifiés et pérennes.
 - **L'appui sur une coalition locale** (possiblement déjà existante, type Conseil local de santé), comprenant au moins des représentants des adolescents, des parents, de l'Éducation Nationale, de l'éducation populaire, du monde associatif, des Maisons des Adolescents, des PAEJ, de la santé, de la justice, de l'aide sociale à l'enfance, ainsi que des élus et des représentants du monde du travail (employeurs, OS).
 - **Une attention spécifique portée aux populations particulièrement exposées aux risques de désaffiliation sociale** : jeunes sous main de justice, mineurs non accompagnés, jeunes allophones, adolescents des bidonvilles, enfants relevant de l'ASE.
 - **La fixation d'objectifs de réussite mesurables**, associée à un protocole d'évaluation rigoureux, permettant de vérifier la réussite de l'expérimentation dans ses différents domaines, à l'aune notamment de ce qu'elle produit pour les adolescents les plus éloignés de tout, les plus en difficulté.
 - **Enfin, un engagement à essayer l'expérimentation au niveau national en cas de succès.**

Remerciements

Nous remercions chaleureusement les membres du groupe de travail, qui ont accepté le jeu d'une concertation rapide, dans des réunions au calendrier serré, pendant lesquelles nous avons avant tout misé sur notre capacité de dialogue et de créativité collective.

Un merci particulier à Hela Ghariani pour l'animation des ateliers « OpenFisca », ainsi qu'aux membres du groupe de travail qui y ont participé.

Nous remercions vivement les personnes reçues pendant les réunions du groupe pour en nourrir les débats :

- Diane Roman, professeure des Universités ;
- Carine Jansen, Directrice Interdépartementale de la Cohésion Sociale de Wallonie ;
- Alison Ober, Myriem Rahmouni, Nassim Kehili et Pierre Houbé, accompagnés par Karim Sekhaine, animateur au centre social de Floschviller (Moselle), représentants d'un groupe de 35 jeunes mobilisés par 8 centres sociaux, avec l'appui de Benjamin Pierron de la FCSF.

Nous remercions également les personnes auditionnées en parallèle des réunions du groupe : Maria Théron, Isabelle Bouyer et Elisabeth Verzat (ATD Quart-Monde) ; Gérard Cardella-Schoefer, Guy Valette et Julien Bayou (autour du revenu de base) ; Marion Quach-Hong, Nathalie Godard et Jérôme Voiturier (autour des mesures concernant l'assurance maladie).

Nous remercions l'ensemble des contributeurs pour les éléments écrits qui ont nourri nos réflexions : l'ANDASS, l'équipe de l'ODENORE, le collectif ALERTE, l'ANMDA, l'association Aequitaz, la Direction de la cohésion sociale de Wallonie, le collectif inter-associatif sur les questions de santé, l'association ATD Quart Monde.

Enfin un grand merci à Fatma Drissi, Clément Cadoret, Benjamin Dourdy et Laurent Dufour pour leur aide constante et précieuse dans l'organisation, le déroulement et la capitalisation de ce travail de concertation.

Annexe

Annexe 1 : Composition du groupe de travail

Présidents du groupe de travail

- Matthieu Angotti, directeur du CCAS de Grenoble
- Aurore Bergé, députée des Yvelines

Appui au groupe de travail

- Clément Cadoret, inspection générale des affaires sociales, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes
- Fatma Drissi, caisse d'allocations familiales de Paris
- Benjamin Dourdy, stagiaire, délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Élus / collectivités territoriales

- Martin Lévrier, sénateur des Yvelines
- Michèle Pillot, Conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
- Marie-Automne Thépot, ville de Paris
- Fabien Tuleu, Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

Associations

- Nicole d'Anglejean, Apprentis d'Auteuil
- Alain Cantarutti, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- Patrick Cottin, Association nationale des maisons des adolescents
- Jean Deydier, Emmaüs Connect
- Gilles Ducassé, Emmaüs France
- Alexis Goursolas, Fédération des acteurs de la solidarité
- Thomas Ladreyt, Emmaüs France
- Pierre Edouard Magnan, Mouvement national des chômeurs et précaires
- Benjamin Pierron, Fédération des centres sociaux et socioculturels de France
- Laurent Delbos, Forum Réfugiés
- Sabine Toupet, Convention de la prévention spécialisée de la ville de Paris
- Daniel Verger, Secours catholique
- Jean Deydier Emmaüs Connect

Caisse nationale des allocations familiales

- Cécile Chantel
- Nadia Kesteman

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

- Christine Dupuy

Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

- Sébastien Frutieux
- Emilia Naly

Défenseur des droits

- Justine Baranger
- Sarah Bénichou

Fondation Paris Habitat

- Agnès El Majeri

Observatoire des non-recours aux droits et services

- Antoine Rode

Administrations centrales

Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat

- Hela Ghariani

Direction générale de la cohésion sociale

- Pauline Berne
- Louis-Xavier Colas
- Marc Destenay
- Lucie Garcin
- François Gautier
- Dorothée Imbaud

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

- Anne Devreese

**DÉLÉGATION
INTERMINISTÉRIELLE
À LA PRÉVENTION ET
À LA LUTTE CONTRE
LA PAUVRETÉ
DES ENFANTS
ET DES JEUNES**

