



OBSERVATOIRE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Recours à la médiation préalable obligatoire : étude auprès des réclamants

JUIN 2021

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseur des droits

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

OBSERVATOIRE DU DÉFENSEUR DES DROITS

Recours à la médiation préalable obligatoire :
étude auprès des réclamants

JUIN 2021

Ce rapport a été réalisé par les équipes du Défenseur des droits. L'enquête sur laquelle repose ce rapport ainsi que la partie relative au (non)recours au juge à l'issue de la médiation préalable obligatoire ont été élaborées en collaboration avec Héléna Revil, docteure en science-politique, responsable scientifique de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore) et Christine Olm, statisticienne économiste, consultante en évaluation des politiques sociales, au sein de VizGet.

Nous tenons à remercier toutes les personnes sollicitées pour cette enquête qui ont accepté de répondre au questionnaire et de décrire leur situation et leur parcours dans leurs tentatives de conciliation des litiges relatifs aux prestations sociales.



Editorial

En matière de politiques publiques, l'intérêt de conduire une expérimentation réside dans la possibilité d'en tirer des enseignements opérationnels, mais aussi des leçons de portée générale – et ce, quelle que soit la décision prise *in fine* sur le devenir du dispositif expérimenté.

Parce que l'une des missions de l'Observatoire du Défenseur des droits est de mieux comprendre les ressorts du recours et du non-recours à notre institution ainsi que les profils des usagers qui nous saisissent, il était naturel qu'il se penche sur l'expérimentation de médiation préalable obligatoire (MPO).

Depuis avril 2018, le Défenseur des droits et ses délégués territoriaux participent à l'expérimentation d'une nouvelle démarche de règlement amiable des contentieux sociaux dans six départements de France, pour les litiges relatifs au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide personnalisée au logement (APL) et aux aides exceptionnelles de fin d'année.

Faire du recours à la médiation un préalable obligatoire avant la saisine du juge administratif, telle était l'intention de la Loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui s'inscrit dans le cadre du développement des modes alternatifs de résolutions de litiges, visant à la fois à offrir à tous une justice de proximité et à réduire le volume des dossiers soumis aux tribunaux administratifs.

D'emblée, devait être posée la question des critères à l'aune desquels l'expérimentation serait vue comme un « succès ». Considérant que le désengorgement des tribunaux est un objectif légitime, le Défenseur des droits estime cependant qu'il ne saurait passer avant la garantie de l'égal accès au droit de toutes et tous – notamment pas avant l'accès au droit au recours effectif pour les personnes les plus vulnérables.

Dès lors, l'appréciation des effets de cette expérimentation ne pouvait se borner aux seules considérations statistiques portant sur le volume de médiations demandées ou obtenues, et encore moins sur la seule baisse de l'activité des tribunaux administratifs.

S'agissant de prestations sociales destinées aux personnes modestes ou précaires, il était essentiel de s'assurer que le dispositif expérimenté constituerait pour elles une voie supplémentaire pour faire entendre leur demande de recours, et ne représenterait pas, à l'inverse, un obstacle sur le chemin du juge. La question fondamentale est de savoir si la MPO permet d'améliorer l'accès aux droits des personnes les plus démunies.

Il fallait dès lors concevoir un appareil susceptible de rendre compte des profils des allocataires qui ont eu recours à ce dispositif, de leur situation au moment de l'apparition du litige, de l'état de leur relation aux organismes concernés, de la façon dont ils appréhendaient l'articulation entre recours amiable, médiation et recours contentieux... Enfin, il était essentiel de mesurer la façon dont, avec le recul, les réclamants ont jugé la procédure, et en particulier l'apport des délégués du Défenseur des droits.

À l'heure où les services publics et les organismes de protection sociale numérisent massivement leurs outils et leurs relations avec les usagers, il nous a semblé indispensable de donner la parole à celles et ceux qui sont les premiers concernés par ces dispositifs, et qui sont d'autant moins souvent écoutés que leur situation de vulnérabilité sociale les éloigne des institutions et des espaces de décision publique.

C'est dans ce contexte que nous avons souhaité consacrer le deuxième rapport de l'Observatoire du Défenseur des droits à l'évaluation de cette expérimentation, à partir d'une enquête inédite réalisée auprès des réclamants eux-mêmes.

Élaborée avec les conseils scientifiques de chercheurs de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore, Pacte CNRS) et du cabinet de consultance en évaluation des politiques sociales VizGet, cette enquête permet de documenter le parcours des réclamants dans la procédure de médiation préalable obligatoire, leur niveau de satisfaction et éclaire les raisons du recours ou du non-recours au juge à l'issue de la médiation. À notre connaissance, aucune étude de cette ampleur n'avait été conduite, en France, auprès d'usagers d'un dispositif de médiation avec les services publics.

Bien entendu, le jugement porté sur la démarche par ses usagers dépend le plus souvent de son issue : les personnes qui ont obtenu une révision de la décision qu'elles contestaient témoignent de leur satisfaction à l'égard de cette procédure beaucoup plus fréquemment que celles qui ont vu la décision confirmée (le plus souvent, une dette à rembourser).

Néanmoins, au-delà des délais, parfois jugés trop longs, nombreux sont les réclamants à souligner l'écoute dont ils ont bénéficié de la part des délégués du Défenseur des droits, et l'intérêt des explications qu'ils ont reçues, non seulement sur le litige en question, mais plus largement sur les droits sociaux et sur les voies de recours pour contester une décision défavorable.

N'oublions pas que 20 % de la population française ignore encore la possibilité de contester des décisions défavorables émanant des services publics ou des administrations, et que c'est le cas de 27 % des personnes précaires isolées, et même de 31 % de celles qui éprouvent des difficultés dans leurs démarches administratives.

C'est à cette aune-là que nous avons considéré que l'expérimentation de médiation préalable obligatoire était intéressante en termes d'accès aux droits. Pour faire reconnaître ses droits, il faut les connaître et trouver un interlocuteur auprès de qui les faire valoir, et la médiation, lorsqu'elle repose sur le concours d'un tiers indépendant et accessible, lorsqu'elle est notifiée de façon lisible à tous les publics concernés, constitue une voie de recours à part entière.

La décision quant à l'avenir de cette expérimentation de médiation préalable obligatoire est désormais entre les mains de la représentation nationale. Formons le vœu que l'enjeu de l'égal accès aux droits demeure au centre des débats, et que soit préservée en toutes circonstances la possibilité d'un recours effectif, condition de notre État de droit et de la confiance dans notre système de protection sociale.

Claire Hédon

Défenseure des droits

Daniel Agacinski

Délégué général à la médiation

Résumé

Dans le cadre de la mise en place de l'expérimentation de la médiation préalable obligatoire, par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle, le Défenseur des droits s'est vu confier la médiation pour les recours formés contre les décisions relatives au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide personnalisée au logement (APL) et aux aides exceptionnelles de fin d'année.

À l'issue de cette phase expérimentale, l'institution a souhaité mener une étude auprès des usagers l'ayant sollicitée dans le cadre d'une médiation, afin de recueillir leur point de vue sur cette procédure, de documenter leur parcours et leur niveau de satisfaction et d'en faire le bilan.

L'enquête s'adressait à toutes les personnes ayant contacté le Défenseur des droits entre mai 2018 et octobre 2020 pour une médiation préalable obligatoire, soit 1 453 personnes. Parmi elles, 556 ont accepté de participer, soit un taux de réponse de 38 %.

Il ressort de l'étude que la moitié des personnes interrogées entame une médiation pour pouvoir contester la décision sans entamer de démarche auprès du tribunal administratif et 37 % en revanche auraient souhaité contester directement la décision devant le tribunal administratif. Dans plus de la moitié des cas, le premier contact avec le délégué du Défenseur des droits a eu lieu dans le mois suivant l'envoi du courrier et pour 59 % la procédure de médiation a duré au total moins de 3 mois.

Dans plus d'un cas sur deux (57 %) la demande a été rejetée à l'issue de la procédure et dans 32 % des cas une modification de la décision a été obtenue. Pour 6 % des personnes la demande est restée sans réponse. Le taux de rejet est plus fréquent lorsque le litige concerne le RSA que lorsqu'il s'agit des aides au logement. En revanche, les résultats semblent illustrer une augmentation au cours des 3 années d'expérimentation des taux de succès de la médiation.

Parmi les personnes ayant eu un contact avec un délégué du Défenseur des droits, 55 % se déclarent satisfaits de la procédure et 65% sont satisfaits de la prise en charge par le délégué du Défenseur des droits. Ce dernier est perçu comme plus à l'écoute que l'organisme mis en cause, prenant mieux en compte les arguments et les besoins du réclamant.

Interrogés sur ce qu'ils retirent de cette démarche, 37 % des réclamants considèrent qu'elle leur a permis de « mieux comprendre la décision de l'organisme » avec laquelle ils n'étaient pas d'accord, 33 % indiquent que la médiation leur permet de « mieux comprendre comment éviter ce genre de désaccord avec les organismes ».



Près de la moitié d'entre eux (49 %) estiment que les échanges avec le délégué leur ont permis de savoir comment contester les décisions de la CAF ou du conseil départemental en cas de nouveaux désaccords. Enfin, 74 % des répondants considèrent que cette intervention a été « plutôt un atout » dans la défense de leur dossier.

Au total, 27 % des personnes interrogées déclarent avoir fait un recours devant le tribunal administratif. L'issue de la médiation et le niveau de satisfaction de la décision constituent des facteurs fortement associés au recours : ainsi 43 % des personnes dont la décision a été rejetée et 38 % de celles n'étant pas satisfaites de la décision ont déclaré avoir fait un recours devant le tribunal contre 10 % des personnes ayant vu leur demande modifiée.

Le recours au tribunal est plus fréquent lorsque le litige porte sur le RSA. Enfin, le facteur qui explique le plus fortement le recours au tribunal est l'intention d'aller au contentieux dès avant la médiation préalable obligatoire.

Parmi les personnes qui n'ont pas obtenu de réponse satisfaisante à l'issue de la médiation, le non-recours au tribunal est justifié en premier lieu par le manque d'information (40 %) suivis par le découragement (21 %), la crainte de la durée de la procédure (19 %) ou du coût financier (16 %) ou encore le sentiment d'inutilité (16 %).

Au total, parmi l'ensemble des personnes susceptibles de recourir au tribunal administratif, 20 % considèrent que la médiation aura été un obstacle sur le chemin du recours au juge, quand 64 % estiment que cela n'a pas été le cas et 16 % ne se prononcent pas.

Table des matières

| | | | |
|--|-----------|--|-----------|
| Éditorial | 04 | DÉROULEMENT ET RÉSULTAT | |
| Résumé | 06 | DE LA MÉDIATION | 16 |
| Introduction | 10 | Plus de deux tiers des demandeurs ont eu un contact avec un délégué du Défenseur des droits | 16 |
| Méthodologie | 12 | | |
| Résultats | 13 | Un contact dans le mois suivant l'envoi de la demande pour plus d'un réclamant sur deux et un impact très positif sur la compréhension de la médiation | 17 |
| PROFILS DES RÉPONDANTS ET QUALIFICATIONS DES LITIGES | 13 | Les résultats de la MPO : des rejets qui diminuent sur 3 ans | 17 |
| Un public caractérisé pour une large partie par une situation de précarité | 13 | Un accompagnement des décisions non systématique | 19 |
| Une forte mémorisation de l'objet des désaccords, portant le plus souvent sur des demandes de remboursements | 14 | Le sens de la décision : fort impact sur le niveau de satisfaction vis-à-vis de la médiation | 19 |
| LE RECOURS À LA MPO : POURQUOI ? COMMENT ? | 15 | Une appréciation très positive de l'intervention du délégué | 20 |
| Avant le recours à la médiation, une contestation préalable auprès de l'organisme quasi-systématique et une ignorance de l'existence de la médiation préalable obligatoire | 15 | Un impact réel des échanges avec le délégué sur la compréhension globale du désaccord mais qui peine à convaincre une majorité | 20 |
| La médiation : une démarche engagée le plus souvent pour elle-même, et non en remplacement ou dans l'attente d'une saisine du juge administratif | 15 | Le délai de procédure : un impact négatif sur la situation financière et le moral des demandeurs | 21 |
| La constitution du dossier au Défenseur des droits : un tiers de personnes aidées dans leurs démarches | 16 | | |

RECOURIR OU NE PAS RECOURIR AU JUGE**À L'ISSUE DE LA MÉDIATION PRÉALABLE****OBLIGATOIRE ?**

22

Les objets du litige, les attentes et les motivations du recours à la médiation préalable obligatoire : des liens plus ou moins marqués avec le recours ou non au tribunal administratif **23**

Un recours/non-recours au tribunal administratif qui dépend peu des caractéristiques socio-économiques des répondants **24**

LA DÉMARCHE DEVANT LE TRIBUNAL**ADMINISTRATIF**

27

Plus de la moitié des personnes concernées ont fait seules le recours au tribunal administratif **27**

Une vision contrastée sur l'impact du passage par la médiation préalable obligatoire pour préparer le recours au juge **28**

LES MOTIFS DU NON-RECOURS AU TRIBUNAL**ADMINISTRATIF**

28

Un non-recours par non-connaissance et non-demande **28**

L'étape de médiation préalable est rarement considérée comme un obstacle pour s'adresser au juge **30**

CONCLUSION

31

Bibliographie **32**

Annexes **33**

Introduction

La loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle avait pour ambition d'améliorer pour tous la justice du quotidien en la rendant plus proche, plus simple et plus efficace. Dans cette perspective et dans le but de « *donner les moyens aux citoyens d'être plus actifs dans la résolution de leurs conflits* » (exposé des motifs) et de recentrer les juridictions sur leur cœur de compétence, un certain nombre de dispositions visaient à favoriser les modes alternatifs de règlement des litiges, en particulier dans le champ de la justice administrative.

Parmi les différentes procédures de médiation prévues à l'article 5 de la loi précitée, a été créée l'expérimentation d'une médiation préalable obligatoire (MPO) pour « *les recours contentieux formés par certains agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle et les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* ».

Dans ce cadre, le Défenseur des droits s'est vu confier la médiation dont doivent faire l'objet, avant d'être portées devant l'un des cinq tribunaux administratifs concernés et sous peine d'irrecevabilité, les recours formés contre les décisions relatives au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide personnalisée au logement (APL) et aux aides exceptionnelles de fin d'année¹.

Entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2021, le Défenseur des droits a reçu 1 776 demandes de médiation préalable obligatoire. Pour 1 533 une démarche a été effectivement engagée par les délégués du Défenseur des droits et 243 dossiers ont été clos dès l'examen de la recevabilité pour diverses raisons.

Pour le Défenseur des droits, le dispositif de médiation préalable obligatoire permet d'offrir à un public précaire, pour lequel l'accès au juge est souvent difficile, la possibilité d'une médiation gratuite dévolue à un tiers neutre, impartial et indépendant. Ce faisant, il se doit d'ouvrir un véritable espace de dialogue propice à l'accès aux droits, qu'il s'agisse de l'accès à l'information sur le droit et les prestations, de l'accès aux prestations elles-mêmes et, le cas échéant, de l'accès au juge.

C'est au regard de cet enjeu qu'il a accepté de participer à ce dispositif expérimental et qu'il entend en faire le bilan.

Au cours des deux premières années d'expérimentation, l'institution a fait état d'un bilan mitigé avec notamment un nombre de demandes de médiations traitées trop peu élevé pour écarter définitivement l'hypothèse, possible, de voir ce dispositif constituer *in fine*, pour les réclamants, un obstacle dans l'accès aux juridictions administratives. Par ailleurs, l'institution n'étant pas informée par les juridictions des recours contentieux effectivement engagés au terme d'une médiation préalable obligatoire, elle n'est pas en mesure de déterminer le nombre de personnes ayant renoncé à tout ou partie d'un recours. Enfin, l'absence de saisine d'un tribunal administratif ne saurait être interprétée, à elle seule, comme le signe d'une médiation réussie et d'une satisfaction des attentes du réclamant à l'égard des explications qui lui ont été apportées dans ce cadre. Ainsi les seuls indicateurs quantitatifs à la disposition de l'institution, ne permettent pas de déterminer si la médiation préalable obligatoire constitue un meilleur accès aux droits ou si elle place un obstacle supplémentaire sur le chemin du droit au recours devant la juridiction administrative.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits, pour cette troisième et dernière année d'expérimentation, a souhaité mener une étude auprès des usagers ayant sollicité l'institution

¹ Article 2 du décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux.



dans le cadre d'une médiation, afin de recueillir leur point de vue sur cette procédure, de documenter leur parcours et leur niveau de satisfaction et d'éclairer les raisons du recours/non-recours au juge à l'issue de la médiation².

Il s'agit de comprendre pourquoi des personnes qui auraient pu avoir recours au juge dans le cadre d'un litige avec une institution sociale n'ont pas exercé ce droit et de déterminer le rôle éventuellement joué par la médiation préalable obligatoire dans ce non-recours.

L'EXPÉRIMENTATION DE MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

Aux termes de la loi du 18 novembre 2016, « à titre expérimental et pour une durée de quatre ans [...], les recours contentieux formés par certains agents [publics] à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle et les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi peuvent faire l'objet d'une médiation préalable obligatoire, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

Le décret du 16 février 2018 a lancé cette expérimentation de médiation préalable obligatoire dans les départements du Bas-Rhin, de l'Isère, de la Haute-Garonne, de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire et de la Meurthe-et-Moselle pour les décisions relatives au revenu de solidarité active (RSA), à l'aide personnalisée au logement (APL) et aux aides exceptionnelles de fin d'année. À partir du 1^{er} avril 2018, ces litiges doivent faire l'objet, avant de pouvoir être portés devant le tribunal administratif, d'une médiation préalable assurée par les délégués du Défenseur des droits en lien avec les organismes mis en cause (CAF, MSA et conseils départementaux).

En parallèle, l'expérimentation porte également sur des litiges relatifs au droit des demandeurs d'emploi (radiations des listes et versement de l'allocation spécifique de solidarité), pris en charge par la médiation de Pôle Emploi.

² Le rapport sur les médiations entre les citoyens et les administrations, réalisé en 2019 par France Stratégie pour le compte de l'Assemblée nationale, évoquait la nécessité d'évaluer la perception de la MPO par les usagers avant d'en décider l'éventuelle généralisation (France Stratégie (2019) « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens »)

Méthodologie

L'enquête s'adressait à toutes les personnes ayant contacté le Défenseur des droits entre mai 2018 et octobre 2020 pour une médiation préalable obligatoire, soit 1 453 personnes. Parmi elles, 798 personnes présentaient un litige lié au RSA, 445 aux allocations logements et 51 à la prime exceptionnelle de fin d'année³.

Afin de garantir un meilleur taux de réponse, une lettre d'information de la Défenseure des droits a été adressée à tous les usagers en amont de l'enquête. Les personnes ont ensuite été contactées par l'institut BVA, par téléphone ou par courrier⁴ entre le 5 décembre 2020 et le 31 janvier 2021. Les enquêtés pouvaient répondre au questionnaire par téléphone ou via un lien vers un questionnaire en ligne. Les réponses par téléphone étaient privilégiées dans la mesure du possible. Le consentement pour participer à l'enquête était demandé aux personnes contactées en amont de l'enquête.

Le questionnaire portait sur différentes dimensions : le profil des personnes ayant sollicité l'institution pour une médiation, les raisons et motifs de cette sollicitation, l'issue de la médiation et l'éventuel recours au juge. Le niveau de satisfaction des usagers vis-à-vis de la médiation conduite par les délégués du Défenseur des droits a également été documenté.

À l'issue de la campagne, 556 personnes ont participé à l'enquête, soit un taux de réponse de 38 %. Toutefois, l'analyse a été menée uniquement sur les 411 questionnaires qui ont été complétés quasi intégralement.

Afin d'assurer la représentativité des répondants par rapport à l'ensemble des personnes ayant sollicité le Défenseur des droits pour une médiation préalable obligatoire, un redressement a été effectué sur la base des 411 répondants, à partir des variables suivantes : prestation concernée, département de résidence, taille de la commune, résidence en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), caractéristiques du quartier de résidence (taux de chômage et part des ouvriers ou employés dans l'IRIS⁵ de résidence). Le redressement est resté relativement limité car, de fait, les caractéristiques des répondants s'écartaient peu de celles des 1 453 personnes du fichier initial.

³ Pour 159 personnes l'information n'est pas disponible.

⁴ Courrier électronique ou postal selon les informations disponibles.

⁵ À partir de l'adresse des personnes, il a été possible de géo-référencer la base de données à l'IRIS et ainsi d'attribuer à chaque personne les caractéristiques sociodémographiques de son quartier de résidence. L'IRIS est un découpage du territoire en mailles de taille homogène.

Résultats

PROFILS DES RÉPONDANTS ET QUALIFICATIONS DES LITIGES

Au sein des personnes interrogées, 57 % sont des femmes. L'âge moyen des répondants au moment de l'enquête est de 45 ans (min=21 ans, max=84 ans), sans différence significative entre les hommes et les femmes (Tableau 1). Moins d'un tiers des répondants vivent en couple (31 %) et 62 % ont des enfants⁶.

Parmi les répondants, 58 % ont déclaré avoir eu un litige en lien avec le RSA, 39 % avec l'allocation logement et 3 % avec la prime exceptionnelle de fin d'année. Dans près de 20 % des cas le litige date de 2018, dans 48 % des cas de 2019 et dans 33 % des cas de 2020.

UN PUBLIC CARACTÉRISÉ POUR UNE LARGE PARTIE PAR UNE SITUATION DE PRÉCARITÉ

Quarante et un pour cent des répondants déclarent être en activité, 24 % au chômage et 9 % sont retraités. Près de 8 répondants sur 10 (78 %) déclarent par ailleurs avoir des difficultés financières au quotidien (Tableau 2), les femmes apparaissant plus fréquemment en situation de précarité que les hommes.

Au regard de ces éléments, le public sollicitant une médiation préalable obligatoire apparaît comme une population vulnérable : la part des personnes au chômage ou celle des personnes déclarant des difficultés financières y est d'ailleurs surreprésentée par rapport à la population générale adulte⁷. Quand on les interroge sur leur situation financière, 20 % des répondants indiquent en effet qu'ils ne peuvent « pas y arriver sans faire de dettes », alors qu'ils ne sont que 4 % en population générale, et 37 % d'entre eux « y arrivent difficilement », contre 13 % de l'ensemble de la population [Défenseur des droits, 2019].

TABLEAU 1

Répartition par sexe et âge des répondants, 2020 (%)

| | HOMMES (N=172) | FEMMES (N=226) | ENSEMBLE (N=398) |
|-----------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| MOINS DE 35 ANS | 26 % | 24 % | 25 % |
| 35-49 ANS | 35 % | 38 % | 37 % |
| 50-64 ANS | 27 % | 31 % | 29 % |
| 65 ANS OU PLUS | 12 % | 6 % | 9 % |
| ENSEMBLE | 100 % | 100 % | 100 % |

Pour 13 personnes l'âge est inconnu.

Par ailleurs, notons que deux répondants sur trois résident dans un quartier où le taux de chômage est élevé à très élevé et que près d'un quart d'entre eux vivent dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

Ces données ne doivent pas surprendre, s'agissant d'une démarche portant sur des dispositifs de solidarité (notamment le RSA), mais elles soulignent que l'on a ici affaire à un public pour lequel l'enjeu des litiges porte sur les conditions de versement ou de récupération de prestations correspondant au minimum vital. Rappelons à ce titre que selon la Drees, les bénéficiaires de revenus minima garantis ou de prestations sociales sont souvent confrontés à des privations et à des difficultés matérielles importantes. En 2018, 68 % des bénéficiaires du RSA et 28 % des ménages bénéficiaires d'aides au logement étaient pauvres en conditions de vie au sens de l'INSEE⁸ (contre 12 % en moyenne) [Hananel 2019, Calvo 2020].

⁶ Les caractéristiques détaillées de l'échantillon sont présentées en annexe 2.

⁷ Source : Enquête « Accès aux droits », Défenseur des droits.

⁸ L'indicateur de pauvreté en conditions de vie de l'Insee, qui fait référence en France, regroupe vingt-sept difficultés, couvrant quatre dimensions : les contraintes budgétaires, les retards de paiement, les restrictions de consommation et les difficultés liées au logement. Par convention, un ménage est dit « pauvre en conditions de vie » lorsqu'il cumule au moins huit difficultés parmi ces vingt-sept.

TABLEAU 2

Situation de précarité des répondants (en %)

| ACTUELLEMENT, DIRIEZ-VOUS QUE FINANCIÈREMENT... | RÉPONDANTS ENQUÊTE MPO (2021, N= 411) | POPULATION GÉNÉRALE* (2016, N=5 116) |
|--|---------------------------------------|--------------------------------------|
| VOUS ÊTES À L'AISE | 4 % | 16 % |
| ÇA VA | 10 % | 42 % |
| C'EST JUSTE | 21 % | 25 % |
| VOUS Y ARRIVEZ DIFFICILEMENT | 37 % | 13 % |
| VOUS NE POUVEZ PAS Y ARRIVER SANS FAIRE DE DETTES | 20 % | 4 % |
| REFUS | 1 % | - |
| NSP | 7 % | - |
| TOTAL | 100 % | 100 % |

* Source : Enquête « Accès aux droits », Défenseur des droits

GRAPHIQUE 1

Raison(s) du désaccord (en %)



Parmi les personnes interrogées, 60 % déclarent avoir des difficultés pour remplir leurs démarches administratives. Ce pourcentage, là encore, est bien supérieur à celui retrouvé en population générale (38 %) [Défenseur des droits, 2019]. Sans surprise, les personnes ayant un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat, ainsi que les personnes ayant des difficultés avec le français, déclarent plus fréquemment rencontrer des difficultés dans la réalisation de leurs démarches administratives.

Plus d'un tiers des personnes interrogées (37 %) déclarent ne disposer d'aucune aide en cas de besoin pour des démarches administratives. Enfin, seuls 34 % des répondants indiquent avoir déjà entendu parlé du Défenseur des droits et des possibilités de se faire aider par un de ses représentants avant l'étape de médiation.

UNE FORTE MÉMORISATION DE L'OBJET DES DÉSACCORDS, PORTANT LE PLUS SOUVENT SUR DES DEMANDES DE REMBOURSEMENTS

Les répondants se souviennent quasi-unanimement (99 %) et très bien (92 %) de l'objet du désaccord qui a donné lieu à une procédure de médiation⁹. Les deux principales causes des désaccords sont les demandes de remboursement formulées par l'organisme (77 %) ou l'arrêt de versement de la prestation (16 %) (Graphique 1).

⁹ Selon le Défenseur des droits, vous avez eu en <MOIS, ANNÉE> un désaccord avec la CAF ou le conseil départemental, à propos d'une décision concernant une prestation. Ce peut être parce que l'organisme ne voulait pas vous accorder cette prestation ou avait arrêté son versement ou encore parce qu'il vous demandait des remboursements. Est-ce que vous vous en souvenez ? [Oui, vous vous en souvenez très bien ; Oui, mais vous ne vous en souvenez pas très bien ; Non, vous ne vous en souvenez pas].

LE RECOURS À LA MPO : POURQUOI ?

COMMENT ?

AVANT LE RECOURS À LA MÉDIATION, UNE CONTESTATION PRÉALABLE AUPRÈS DE L'ORGANISME QUASI-SYSTÉMATIQUE ET UNE IGNORANCE DE L'EXISTENCE DE LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE

Dans l'immense majorité des cas (91 %), le recours à la médiation a été précédé d'une contestation préalable auprès de l'organisme¹⁰ : 70 % des répondants ont essuyé un refus de la CAF ou du conseil départemental de modifier leur décision, 13 % ont obtenu une modification jugée insuffisante et 7 % n'ont obtenu aucune réponse.

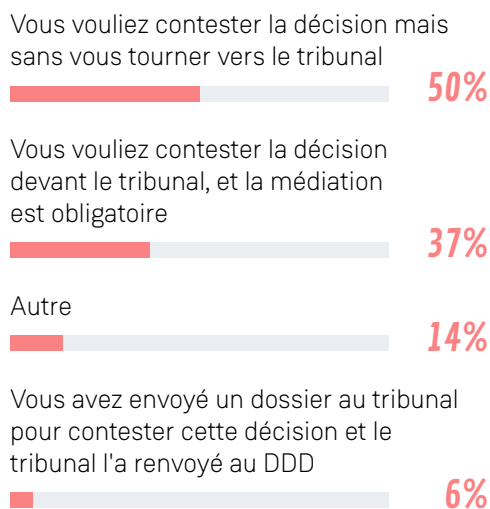
Seuls 6 % déclarent que le recours à la médiation s'est fait en première intention, sans démarche préalable auprès de l'organisme concerné. Il est possible qu'il s'agisse là d'un oubli de la part des réclamants, cette démarche préalable étant requise pour que la demande de médiation préalable obligatoire soit considérée comme recevable.

Lorsqu'ils sont interrogés sur la façon dont ils ont eu connaissance de la démarche de médiation préalable obligatoire, 59 % des répondants disent l'avoir connue par un courrier adressé par l'organisme et 17 % par l'intermédiaire d'un professionnel du social ; cette intermédiation est plus fréquemment évoquée par les personnes de 60 ans et plus (30 %).

Avant d'entamer cette démarche, 66 % des répondants ignoraient l'existence du Défenseur des droits, cette proportion est légèrement supérieure à celle retrouvée en population générale dans l'enquête « Accès aux droits » de 2016 (58 %). Les hommes, les personnes retraitées et les plus diplômées sont sensiblement mieux informés de l'existence du Défenseur des droits.

GRAPHIQUE 2

Raisons du recours à la médiation (en %)



Le total peut être supérieur à 100 car plusieurs réponses sont possibles.

LA MÉDIATION : UNE DÉMARCHÉ ENGAGÉE LE PLUS SOUVENT POUR ELLE-MÊME, ET NON EN REMPLACEMENT OU DANS L'ATTENTE D'UNE SAISINE DU JUGE ADMINISTRATIF

Si la moitié des répondants (50 %) déclare avoir demandé une médiation « pour pouvoir contester la décision qui leur est défavorable sans entamer une démarche auprès du tribunal administratif », plus d'un tiers (37 %) aurait en revanche souhaité contester directement cette décision auprès du tribunal administratif (Graphique 2).

Dans seulement 6 % des cas, les réclamants indiquent que c'est le tribunal administratif, saisi « trop tôt », qui a renvoyé le dossier au Défenseur des droits, pour engager une médiation¹¹.

Les personnes qui auraient souhaité contester la décision directement devant le tribunal, sont plus fréquemment des hommes (43 % vs 32 %), de catégories socioprofessionnelles supérieures (44 % vs 33 %) et qui ne rencontrent pas de difficultés avec le français (39 % vs 15 %). En revanche, on ne constate pas de différence significative selon le type de

¹⁰ Les décisions concernées par l'expérimentation doivent en effet faire l'objet d'un « recours administratif préalable obligatoire » (Rapo) avant d'être soumises à la médiation préalable obligatoire – et éventuellement, en définitive, au tribunal administratif.

¹¹ Les données de gestion de la médiation préalable obligatoire par les services du Défenseur des droits situent plutôt entre 10 et 15 %, selon les années, la part de dossiers renvoyés par les tribunaux administratifs. L'écart entre les chiffres peut traduire le fait que certains réclamants ne se souviendraient pas spécifiquement de cette étape de leur démarche.



litige en cours, en lien avec l'âge ou le diplôme des requérants.

On voit ainsi que la médiation, y compris lorsqu'elle est présentée comme un préalable obligatoire au contentieux, peut être engagée pour elle-même et envisagée comme un moyen de résorber le litige, en particulier s'agissant de publics pour qui la saisine du tribunal apparaît comme une démarche complexe.

LA CONSTITUTION DU DOSSIER AU DÉFENSEUR DES DROITS : UN TIERS DE PERSONNES AIDÉES DANS LEURS DÉMARCHES

Soixante-huit pour cent des répondants disent avoir constitué leur dossier sans assistance. Parmi eux, les personnes exerçant une profession intermédiaire (85 %) et les diplômés post-bac apparaissent surreprésentées (79 %).

Par ailleurs, 14 % des répondants se sont tournés vers une assistante sociale ou vers un autre professionnel du social pour constituer leur dossier. Les personnes qui se font ainsi aider sont plus fréquemment issues des catégories socioprofessionnelles inférieures (23 % chez les personnes ayant un diplôme inférieur au bac et 17 % chez les personnes de catégorie socioprofessionnelle inférieure).

Enfin, l'aide de proches concerne 13 % des répondants et est plus souvent rapportée par les moins de 35 ans (20 %).

DÉROULEMENT ET RÉSULTAT DE LA MÉDIATION

La suite de l'enquête visait à interroger les réclamants sur le déroulement de la médiation, sur son issue et sur la perception qu'ils en avaient. Plutôt que de chercher à établir un indicateur unique de plus ou moins grande satisfaction, une attention a été portée à chacun de ces éléments pour mieux qualifier l'appréciation des réclamants.

PLUS DE DEUX TIERS DES DEMANDEURS ONT EU UN CONTACT AVEC UN DÉLÉGUÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS

La procédure instaurée dans le cadre de l'expérimentation prévoyait qu'après avoir transmis par courrier ou courriel la saisine au siège du Défenseur des droits, les réclamants devaient être recontactés par le délégué territorial le plus proche de chez eux, afin d'engager la médiation proprement dite.

Selon les résultats de l'enquête, 66 % des personnes interrogées déclarent avoir eu un échange avec le délégué du Défenseur des droits, tandis que 30 % n'en auraient pas eu. La fréquence des contacts avec un délégué du Défenseur des droits n'est pas significativement différente d'un département à un autre.

Parmi les personnes n'ayant pas eu d'échanges avec un délégué, près de la moitié (48 %) déclare n'avoir pas été contactées suite à l'envoi de leur courrier ou mail. Pour expliquer ces réponses, on constate, comme cela a été souligné dans les deux premiers bilans annuels [Défenseur des droits, 2019 & 2020], qu'il est parfois difficile de prendre contact avec les demandeurs (que ce soit par téléphone, courrier ou courriel), et que certains dossiers ont été traités sans qu'un échange formel soit organisé en présence du délégué et du réclamant.

L'absence d'échanges est aussi parfois due à l'abandon de la démarche par le répondant lui-même (déclarée dans 13 % des cas). Enfin, pour 10 % des cas le Défenseur des droits a informé les requérants qu'il n'était pas en mesure de prendre en charge leur dossier (dossier irrecevable, délai dépassé...).

UN CONTACT DANS LE MOIS SUIVANT L'ENVOI DE LA DEMANDE POUR PLUS D'UN RÉCLAMANT SUR DEUX ET UN IMPACT EST TRÈS POSITIF SUR LA COMPRÉHENSION DE LA MÉDIATION

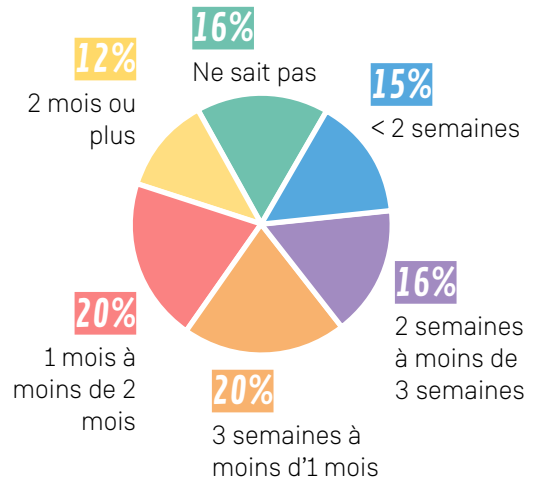
Parmi les personnes ayant eu un contact avec le délégué, 51 % déclarent avoir eu un premier contact dans le mois suivant l'envoi du courrier, pour 20 % le délai est compris entre un et deux mois et pour 12 % il est supérieur à deux mois, sans différence significative selon les départements de résidence (Graphique 3).

Ce premier contact a permis à une large majorité de demandeurs de bien comprendre en quoi allait consister la médiation : 47 % déclarent qu'à sa suite, ils avaient très bien compris la procédure et son déroulement, 42 % qu'ils l'avaient plutôt bien comprise. Seuls 10 % considèrent qu'ils ont plutôt mal ou très mal compris ce en quoi allait concrètement consister la médiation à la suite de ce premier contact.

Les personnes ayant déclaré avoir des difficultés en général pour remplir des démarches administratives ainsi que celles disposant d'un niveau de diplôme inférieur au baccalauréat déclarent plus souvent de l'incompréhension face à cette procédure.

GRAPHIQUE 3

Délai entre l'envoi du courrier et le premier contact avec un délégué (en %)



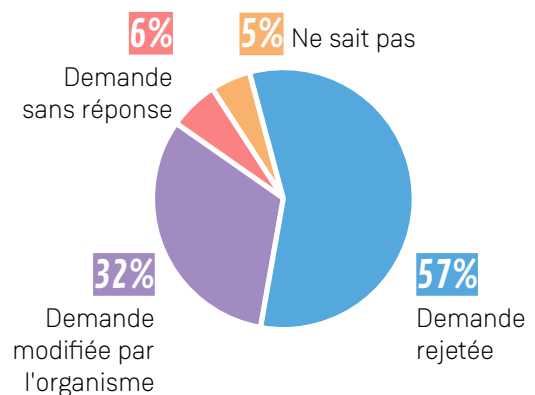
Base : Répondants ayant déclaré avoir eu un contact avec un délégué (n=295).

LES RÉSULTATS DE LA MPO : DES REJETS QUI DIMINUENT SUR 3 ANS

Parmi les 295 répondants déclarant avoir eu un échange avec un délégué, 57 % ont vu leur demande rejetée à l'issue de la médiation, près d'un tiers a obtenu une modification et 6 % n'ont jamais eu de retour de l'organisme sollicité (Graphique 4).

GRAPHIQUE 4

Résultats de la médiation (en %)



Parmi les personnes ayant eu un contact avec un délégué du Défenseur des droits (n=295).

Le taux de rejet est significativement plus fréquent lorsque le litige concerne le RSA que lorsqu'il s'agit des aides au logement (61 % vs 49 %).

Selon les résultats de l'enquête, les taux de rejet semblent avoir diminué au cours des trois années (Graphique 5) : 66% en 2018, 57% en 2019 contre 43% en 2020. Inversement la part des décisions ayant été modifiées suite à la médiation augmente sensiblement au cours des années : 21% en 2018, 31% en 2019 et 38% en 2020.

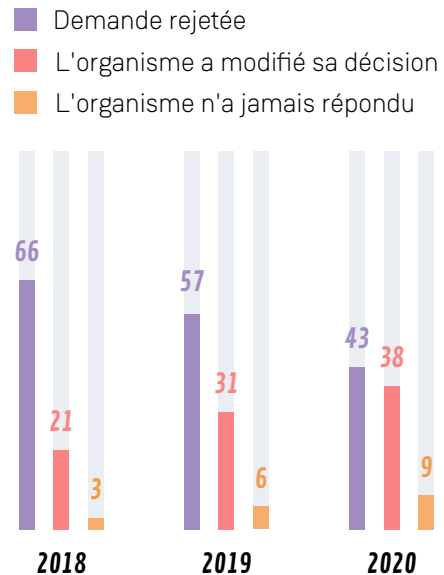
Ces résultats semblent illustrer une augmentation au cours des années des taux de succès de la médiation, qui sont d'ailleurs confirmés dans les statistiques de gestion des réclamations consolidées par le Défenseur des droits.

Les modifications de décision sont de différentes natures : dans 40 % il s'agit d'une diminution de la dette, dans 39 % des cas d'une suppression de la dette, enfin dans 16 % des cas, il s'agit d'un échelonnement. Lorsque la contestation ne portait pas sur une récupération d'indu mais sur le non-versement d'une prestation, la réponse favorable peut consister en un versement total (8 % des réponses) ou partiel (6 %) de la prestation demandée (Graphique 6).

Lorsqu'elles sont interrogées sur leur degré de satisfaction à l'égard de la décision prise par l'organisme (et non pas à l'égard de la démarche dans son ensemble), les personnes qui ont bénéficié d'une modification de la décision initiale sont 76 % à se dire satisfaites de cette évolution (46 % très satisfaites et 30 % plutôt satisfaites). Elles sont même plus de 9 sur 10 dans le cas d'une suppression totale de leur dette ou d'un versement total de la prestation. En revanche, une diminution de dette ne permet qu'un score de satisfaction de 58 % (Tableau 3).

GRAPHIQUE 5

Résultats de la médiation selon la date du litige (en %)



GRAPHIQUE 6

Type de modifications obtenues suite à la médiation (en %)



TABLEAU 3

Niveau de satisfaction des réclamants selon le résultat de la médiation (en %)

| | ISSUE DE LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE | | |
|------------------------------|---|---|------------------|
| | SUPPRESSION TOTALE DE LA DETTE OU VERSEMENT TOTAL DE LA PRESTATION (N=48) | DIMINUTION DE LA DETTE, VERSEMENT D'UNE PARTIE DE LA PRESTATION OU ÉCHELONNEMENT DE LA DETTE (N=52) | ENSEMBLE (N=103) |
| TRÈS SATISFAIT | 81 % | 15 % | 46 % |
| PLUTÔT SATISFAIT | 13 % | 45 % | 30 % |
| PLUTÔT PEU SATISFAIT | 4 % | 15 % | 9 % |
| PAS SATISFAIT DU TOUT | 2 % | 23 % | 14 % |
| ENSEMBLE | 100 % | 100 % | 100 % |

UN ACCOMPAGNEMENT DES DÉCISIONS NON SYSTÉMATIQUE

Selon les résultats de l'enquête, 72 % des personnes ont reçu une explication de l'organisme ou du Défenseur des droits sur l'issue de la procédure : 33 % des réclamants déclarent avoir eu une explication provenant du délégué du Défenseur des droits uniquement, 26 % ont reçu un courrier de leur organisme uniquement et 13 % ont reçu des informations du délégué et de l'organisme.

Force est de constater que plus d'un quart des réclamants déclarent n'avoir eu aucune information ou explication à l'issue de la médiation, sans différence significative selon l'année du litige. Il est à noter que les rejets de demande sont moins souvent accompagnés d'explications que les modifications de décision : 30 % des personnes ayant vu leur demande rejetée déclarent n'avoir reçu aucune information contre 14 % des personnes ayant obtenu une modification de leur décision.

Ce constat peut en partie s'expliquer par le nombre de demandes rejetées faute d'éléments nouveaux par certains organismes ou conseils départementaux, comme cela a été relevé lors des bilans annuels.

Parmi les personnes qui ont vu leur demande rejetée, 32 % disent en avoir compris les raisons à l'issue de la médiation. Ce pourcentage atteint 46 % lorsque les réclamants ont bénéficié d'explications fournies par le délégué du Défenseur des droits, pour descendre à 8 % en l'absence d'explications.

LE SENS DE LA DÉCISION : FORT IMPACT SUR LE NIVEAU DE SATISFACTION VIS-À-VIS DE LA MÉDIATION

Lorsqu'ils sont interrogés à propos de la démarche de médiation dans son ensemble (et non plus seulement à propos de son résultat), 53 % des répondants ayant eu un contact avec un délégué du Défenseur des droits se déclarent satisfaits. Ils sont même 66 % à être très satisfaits ou plutôt satisfaits de la prise en charge par le délégué du Défenseur des droits, sans différence significative selon le département de résidence (Graphique 7).

Sans surprise, ces niveaux de satisfaction sont fortement influencés par le sens de la décision obtenue à l'issue de la médiation : ainsi près de 8 personnes sur 10 ayant obtenu une modification se déclarent satisfaites ou très satisfaites de la procédure comme de la prise en charge par le délégué, contre moins de 4 sur 10, parmi les personnes dont la demande a été rejetée.

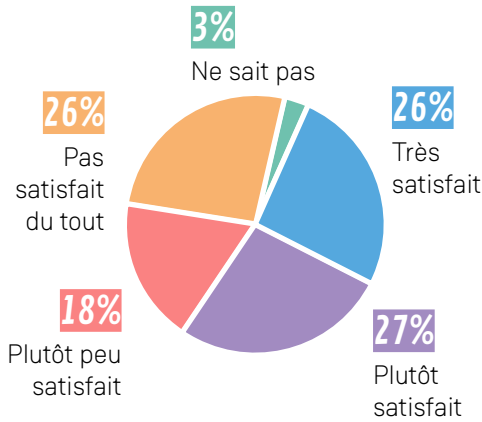
De plus, on peut noter que ces niveaux de satisfaction sont significativement plus élevés parmi les personnes qui déclareraient avoir compris en quoi allait consister la médiation, ainsi que parmi celles qui disent avoir reçu des explications à l'issue de la procédure. On voit ici que même une médiation qui n'aboutit pas au résultat escompté peut être perçue positivement par celui qui l'a demandée, à condition toutefois qu'elle ait été l'occasion d'un dialogue nourri et qu'elle permette une meilleure compréhension des droits.

Si les niveaux de satisfaction ne sont pas significativement différents selon le sexe, l'âge, le niveau de diplôme ou la catégorie socioprofessionnelle du réclamant, en revanche la situation financière du réclamant est un critère qui joue fortement sur sa satisfaction : les personnes ayant des difficultés financières ont des taux de satisfaction significativement plus faibles, qu'il s'agisse de la procédure ou de la prise en charge par le délégué et ce, quelle que soit l'issue de la médiation préalable obligatoire.

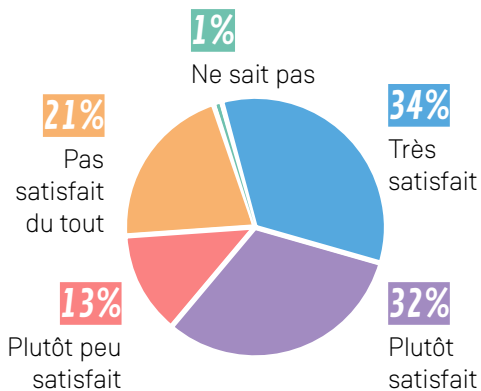
GRAPHIQUE 7

Niveau de satisfaction vis-à-vis de la procédure et de la prise en charge par les délégués (en %)

AVEZ-VOUS ÉTÉ SATISFAIT DE LA PROCÉDURE DE MÉDIATION ?



AVEZ-VOUS ÉTÉ SATISFAIT DE LA PRISE EN CHARGE PAR LE DÉLÉGUÉ ?



UNE APPRÉCIATION TRÈS POSITIVE DE L'INTERVENTION DU DÉLÉGUÉ

Selon les réclamants ayant eu un contact avec un délégué, ce dernier est perçu comme plus à l'écoute que l'organisme mis en cause (71 %), comme prenant mieux en compte les arguments (62 %) et les besoins (59 %) du réclamant.

Les avis sont en revanche plus partagés concernant la capacité du délégué à répondre aux questions que se posent les répondants sur la décision à l'origine du désaccord (52 %) ou encore sur la décision de l'organisme à l'issue de la médiation (52 %). Il faut reconnaître qu'il est lui-même tributaire de la qualité des informations transmises par l'organisme sur les motifs qui l'ont conduit à maintenir ou à modifier sa décision initiale.

Là encore, sur tous ces points, les résultats dépendent fortement du sens de la décision prise à l'issue de la médiation : en cas de rejet de la demande, les jugements sont nettement moins positifs (Graphique 8).

UN IMPACT RÉEL DES ÉCHANGES AVEC LE DÉLÉGUÉ SUR LA COMPRÉHENSION GLOBALE DU DÉSACCORD MAIS QUI PEINE À CONVAINCRE UNE MAJORITÉ

Interrogés sur ce qu'ils retirent de cette démarche, 37 % des réclamants considèrent qu'elle leur a permis de « mieux comprendre la décision de l'organisme » avec laquelle ils n'étaient pas d'accord.

Mais au-delà de l'explication d'une décision passée, la médiation semble pouvoir favoriser l'accès aux droits. Dans la suite immédiate de la démarche déjà, 28 % des personnes interrogées déclarent que cette procédure leur a permis de consolider leur argumentaire et leur dossier pour se tourner ensuite vers le tribunal administratif et 23 % qu'elle a été l'occasion de reprendre des échanges directs avec l'organisme, au sujet de ce désaccord.

À plus long terme, ils sont 33 % à considérer que la médiation leur permet de « mieux comprendre comment éviter ce genre de désaccord avec les organismes ».

GRAPHIQUE 8

Appréciation de l'intervention du délégué du Défenseur des droits, selon le résultat de la médiation, (en %)

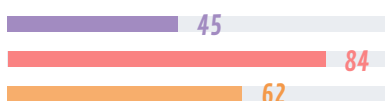
PAR RAPPORT À L'ORGANISME, DIRIEZ-VOUS QUE LE DÉLÉGUÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS A :

- Demande rejetée
- Demande non rejetée
- Ensemble

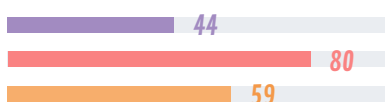
Été plus à votre écoute



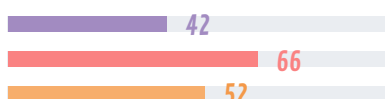
Mieux pris en compte vos arguments par rapport au désaccord



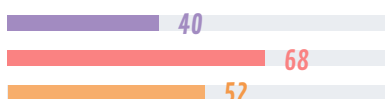
Mieux pris en compte vos besoins



Su répondre à vos questions concernant les décisions de l'organisme



Mieux su répondre aux questions que vous vous posiez par rapport à la décision à l'origine du désaccord



Enfin, près de la moitié (49 %) des répondants estiment que les échanges avec le délégué du Défenseur des droits leur ont permis de savoir comment contester les décisions de la CAF ou du conseil départemental en cas de nouveaux désaccords.

Là encore, les personnes ayant vu leur demande rejetée sont nettement moins positives que celles ayant obtenu une modification de décision.

Au total, 74 % des répondants ayant eu un échange avec un délégué considèrent que cette intervention a été « plutôt un atout » dans la défense de leur dossier. Si ce sentiment est partagé par 94 % des personnes ayant vu leur décision modifiée, l'appréciation demeure globalement positive, y compris dans le cas contraire (64 %). Ce sentiment n'est pas significativement différent pour les personnes qui auraient souhaité contester directement la décision devant le tribunal.

Les personnes déclarant être « peu ou pas satisfaites » par la médiation ou par la prise en charge du délégué, ou ayant obtenu un rejet de leur décision, considèrent plus fréquemment, quoique toujours de façon minoritaire, que cette intervention aura constitué un obstacle pour défendre leur situation.

En revanche la durée de la procédure ne semble pas impacter l'opinion des requérants sur sa pertinence.

LE DÉLAI DE PROCÉDURE : UN IMPACT NÉGATIF SUR LA SITUATION FINANCIÈRE ET LE MORAL DES DEMANDEURS

Si, de façon générale, 59 % des répondants déclarent que la procédure¹² a duré moins de 3 mois, les démarches semblent avoir été plus courtes dans le cas d'un litige portant sur les APL que dans le cas d'un litige relatif au RSA, plus courtes également lorsque la demande a été rejetée.

L'impact des délais de procédure est globalement négatif sur la situation financière des répondants, que l'on soit au-dessus ou en dessous de 3 mois : 57 % déclarent que le délai de la procédure a eu un impact négatif sur leur situation financière (67 % lorsqu'il a dépassé 3 mois).

¹² Durée entre le moment où les personnes ont écrit au Défenseur des droits et l'obtention d'une réponse de l'organisme.

TABLEAU 4

Recours au tribunal administratif selon l'issue de la médiation préalable obligatoire (en %)

| | MPO INTERROMPUE, SANS RÉPONSE DE L'ORGANISME, PAS DE CONTACT AVEC LE DÉLÉGUÉ, NSP | | DEMANDE MODIFIÉE PAR L'ORGANISME | | DEMANDE REJETÉE PAR L'ORGANISME | | ENSEMBLE | |
|-----------------------------------|---|-------|-------------------------------------|-------|------------------------------------|-------|-----------|-------|
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 36 | 22 % | 8 | 10 % | 70 | 43 % | 113 | 27 % |
| PAS DE RECOURS AU TRIBUNAL | 115 | 75 % | 86 | 88 % | 86 | 54 % | 287 | 70 % |
| NE SAIT PAS | 4 | 3 % | 2 | 2 % | 4 | 3 % | 11 | 3 % |
| TOTAL | 143 | 100 % | 96 | 100 % | 160 | 100 % | 152 | 100 % |

De la même manière, l'impact du délai sur le moral est négatif pour 62 % des requérants (67 % lorsqu'il a dépassé 3 mois).

Le délai de la procédure est un facteur dont l'impact est négatif sur le plan financier et sur le moral des répondants, avec un impact beaucoup plus lourd pour les personnes dont la décision a été rejetée ainsi que pour celles qui décrivent leur situation comme difficile financièrement.

Ces éléments doivent néanmoins être mis en regard de la durée moyenne de traitement d'un litige de la même nature, lorsqu'il est présenté devant le tribunal administratif, qui peut fréquemment avoisiner les deux ans.

RECOURIR OU NE PAS RECOURIR AU JUGE

À L'ISSUE DE LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE ?

L'un des objectifs revendiqués par le législateur lorsqu'il a décidé de l'expérimentation d'une médiation préalable obligatoire en matière de contentieux sociaux, était de réduire le volume de recours au juge, en faisant porter sur la médiation la responsabilité, d'une part, d'une révision de la décision initiale lorsque cela est justifié et, d'autre part, de l'explication de cette même décision lorsque la règle de droit a été correctement appliquée.

Si l'on peut donc être tenté d'évaluer le « succès » de cette expérimentation en observant l'ampleur de la réduction du contentieux social dans les juridictions administratives concernées, le Défenseur des droits considère qu'il ne peut être le critère unique à l'aune duquel est rendue cette évaluation, notamment parce que le recours ou le non-recours au juge, en particulier à l'issue d'une médiation, peut dépendre de nombreux facteurs. Les réponses apportées à cette enquête permettent ici de les appréhender.

D'après l'enquête, 27 % des personnes interrogées déclarent avoir fait un recours devant le tribunal administratif. L'issue de la médiation constitue un premier « filtre » avant la saisine du juge ; en effet, comme le montre le tableau 4, seules 10 % des personnes ayant vu leur décision modifiée se sont tournées vers le juge contre 43 % de celles ayant reçu un rejet de la part de l'organisme.

Le niveau de satisfaction à la suite de la décision constitue également un facteur associé au recours/non-recours au tribunal (Tableau 5) : moins de 7 % des personnes ayant obtenu une solution jugée satisfaisante recourent au tribunal administratif (soit 16 % de l'ensemble des personnes ayant engagé une médiation) contre 38 % de celles pour lesquelles la médiation n'a pas débouché sur une solution satisfaisante.

TABLEAU 5

Recours au tribunal administratif selon le niveau de satisfaction de l'issue de la médiation préalable obligatoire (en %)

| | NIVEAU DE SATISFACTION DE L'ISSUE DE LA MPO | | | | | |
|----------------------------|---|---------------------|---|---------------------|-----------|-------|
| | SOLUTION SATISFAISANTE À L'ISSUE DE LA MPO | | PAS DE SOLUTION SATISFAISANTE APRÈS MÉDIATION* OU NSP | | ENSEMBLE | |
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 5 | 7 % ⁻⁻⁻ | 84 | 38 % ^{***} | 113 | 27 % |
| PAS DE RECOURS AU TRIBUNAL | 67 | 91 % ^{***} | 129 | 58 % ⁻⁻⁻ | 287 | 70 % |
| NE SAIT PAS | 2 | 2 % | 8 | 4 % | 11 | 3 % |
| TOTAL | 73 | 100 % | 221 | 100 % | 411 | 100 % |

* Rejet total de la décision par l'organisme ou modification proposée jugée non satisfaisante par le réclamant.

Les signes indiquent la significativité des résultats : un signe montre des résultats significatifs au seuil de 10 %, deux signes indiquent des résultats significatifs au seuil de 5 % et trois signes des résultats significatifs au seuil de 1 %.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE DÉFINIR LE CHAMP D'ANALYSE DU NON-RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Les analyses de cette sous-partie portent sur les personnes qui ont eu ou qui auraient pu avoir recours au tribunal administratif à l'issue de la médiation, à savoir 334 personnes. Ont été exclues les personnes ayant déclaré avoir obtenu une résolution satisfaisante de leur différend via la MPO (67 personnes) – le recours au tribunal administratif n'ayant plus lieu d'être – et les personnes n'ayant pas su répondre à la question de savoir si elles avaient eu ou non recours au tribunal administratif¹³ (11 personnes).

Parmi ces 334 répondants, 35 %, disent avoir déposé un recours devant le tribunal administratif. Ce chapitre étudie les facteurs susceptibles de jouer un rôle dans le recours et le non-recours au tribunal administratif, à savoir : les objets du litige à l'origine de la MPO (la prestation concernée et le motif – refus de prestation, arrêt de versement, demande de remboursement), les attentes par rapport à la MPO et les motivations du recours à la médiation et les caractéristiques socio-économiques des répondants.

LES OBJETS DU LITIGE, LES ATTENTES ET LES MOTIVATIONS DU RECOURS À LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE : DES LIENS PLUS OU MOINS MARQUÉS AVEC LE RECOURS OU NON AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Le recours au tribunal administratif après la médiation est plus fréquent lorsque le différend porte sur le RSA que lorsqu'il concerne l'allocation logement.

Les analyses ne permettent en revanche pas de conclure de manière probante à un impact des motifs du litige (arrêt des versements, demande de remboursement, refus de prestation) sur le recours ou le non-recours au juge¹⁴. Enfin, le recours au tribunal administratif ne dépend pas non plus significativement des modalités par lesquelles le réclamant a eu connaissance des possibilités de solliciter le Défenseur des droits, ni de l'aide éventuellement reçue pour le montage du dossier : parmi les personnes non satisfaites de l'issue de la médiation, celles qui étaient accompagnées lors de leur demande n'ont pas recouru plus que les autres au tribunal administratif (Tableau 6).

¹³ Il peut s'agir de répondants ayant eu des difficultés à distinguer les différentes étapes de la procédure, et qui ont pu, ou non, déposer un recours devant le tribunal administratif.

¹⁴ Seules 19 personnes des 334 n'ayant pas obtenu satisfaction à l'issue de la MPO ont déclaré que le désaccord était lié à un montant trop faible, effectif insuffisant pour fournir des résultats.

TABLEAU 6

Recours au tribunal administratif selon les modalités de connaissance de la médiation préalable obligatoire et l'accompagnement pour le montage du dossier (en %)

| COMMENT AVEZ-VOUS EU CONNAISSANCE DE LA POSSIBILITÉ DE FAIRE CETTE MÉDIATION ? | RECOURS AU TRIBUNAL (%) | EFFECTIFS CONCERNÉS |
|--|-------------------------|---------------------|
| PAR UN PROFESSIONNEL DU SOCIAL | 27 % | 57 |
| PAR LE COURRIER REÇU DE L'ORGANISME | 32 % | 192 |
| PAR UN PROCHE, UN AMI, UN VOISIN OU VOTRE FAMILLE | 18 % | 25 |
| EN VOUS RENSEIGNANT SUR INTERNET | 48 % | 31 |
| PAR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF | ns | 16 |
| AVEZ-VOUS CONSTITUÉ LE DOSSIER À ENVOYER AU DÉFENSEUR DES DROITS... | | |
| SEUL | 35 % | 227 |
| AVEC L'AIDE D'UN PROCHE, UN VOISIN, UN AMI, VOTRE FAMILLE... | 24 % | 39 |
| AVEC L'AIDE D'UNE ASSISTANTE SOCIALE OU D'UN AUTRE PROFESSIONNEL | 30 % | 46 |

Note de lecture : 35 % des personnes ayant constitué leur dossier seul ont fait un recours au tribunal administratif.

ns : non significatif.

En revanche, le recours au tribunal administratif est beaucoup plus fréquemment observé parmi les personnes qui répondent avoir enclenché une médiation « par obligation », au sens où elles rapportent avoir eu l'intention initiale de déposer un recours au tribunal, que parmi celles qui ne souhaitent pas nécessairement aller jusqu'au tribunal : 50 % des premières contre 18 % des secondes sont finalement allées jusqu'à saisir le juge (Tableau 7).

Force est néanmoins de constater que la moitié des personnes ayant déclaré avoir initialement voulu contester la décision au tribunal ne l'ont finalement pas fait, alors même qu'il s'agit de personnes pour lesquelles la médiation n'a pas abouti à une solution satisfaisante. La partie décrivant les motifs du non-recours au tribunal administratif reviendra sur ces requérants et tentera de comprendre si, au-delà du résultat de la médiation, le processus en lui-même a joué un rôle dans le fait qu'une partie des personnes voulant initialement recourir au juge par rapport au différend avec l'institution ne l'ont *in fine* pas fait et inversement.

UN RECOURS/NON-RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF QUI DÉPEND PEU DES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES RÉPONDANTS

L'âge des requérants ne semble pas un facteur explicatif du recours au tribunal administratif à l'issue de la médiation préalable obligatoire à la différence du sexe, bien que ce soit de façon relativement limité (mais significatif) : 39 % des recours sont engagés par des hommes contre 30 % pour les femmes.

En lien avec ce constat, les personnes seules¹⁵ tendent également à recourir plus que les autres au tribunal administratif (Tableau 8). Il n'y a que peu de différence entre les taux de recours parmi les autres configurations familiales. En particulier, les familles monoparentales n'ont pas moins recours que les autres familles.

Par ailleurs, les analyses ne permettent pas de faire apparaître un lien entre le recours au tribunal administratif et la situation par rapport à l'emploi, la précarité financière ou encore la possibilité de disposer d'une aide matérielle par des proches en cas de difficultés.

¹⁵ Plus souvent des hommes que dans les autres configurations familiales, dans lesquelles les femmes ont tendance à gérer les relations avec les administrations et donc à être surreprésentées parmi les répondants.

TABLEAU 7

Recours au tribunal administratif selon l'intention déclarée au début de la médiation préalable obligatoire (en %)

| | VOUS VOULIEZ CONTESTER LA DÉCISION DEVANT LE TRIBUNAL, LA MPO ÉTAIT OBLIGATOIRE | | VOUS VOULIEZ CONTESTER LA DÉCISION, SANS VOUS TOURNER VERS LE TRIBUNAL | | ENSEMBLE | |
|--------------------------------|---|---------------------|--|---------------------|-----------|-------|
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 65 | 50 % ^{***} | 29 | 18 % ⁻⁻⁻ | 113 | 35 % |
| NON-RECOURS AU TRIBUNAL | 65 | 50 % ⁻⁻⁻ | 132 | 82 % ^{***} | 221 | 65 % |
| TOTAL | 130 | 100 % | 161 | 100 % | 334 | 100 % |

TABLEAU 8

Recours au tribunal administratif selon la situation familiale (en %)

| | PERSONNE SEULE | | COUPLE SANS ENFANT | | MONOPARENTAL | | COUPLE AVEC ENFANTS | | ENSEMBLE | |
|--------------------------------|----------------|-------------------|--------------------|-------|--------------|-------|---------------------|-------|-----------|-------|
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 29 | 43 % [*] | 6 | 37 % | 37 | 31 % | 27 | 29 % | 99 | 33 % |
| NON-RECOURS AU TRIBUNAL | 39 | 57 % ⁻ | 10 | 63 % | 84 | 69 % | 65 | 71 % | 197 | 67 % |
| TOTAL | 68 | 100 % | 15 | 100 % | 121 | 100 % | 92 | 100 % | 296 | 100 % |

38 des 334 personnes concernées n'ont pas renseigné leur situation familiale.

Il existe toutefois un faible impact du niveau d'étude dans ce recours, mais cet impact est beaucoup plus limité que celui observé en général dans d'autres situations. Ainsi, la part des personnes ayant fait appel au tribunal administratif est plus élevée parmi les titulaires d'un diplôme niveau master ou au-delà (43 %) que parmi celles ayant au plus un BEPC (27 %).

Les personnes les plus nombreuses à avoir recours au tribunal administratif sont celles qui déclarent ne pas pouvoir être aidées en cas de difficultés administratives. Cela semble d'autant plus le cas pour celles qui cumulent difficultés administratives (donc qui sont le moins à l'aise avec les démarches administratives) et absence d'aides aux démarches (Tableaux 9&10).

Les personnes ayant été les plus à mêmes de « s'approprier » la démarche de médiation (par exemple qui ont mieux compris via la médiation la décision à l'origine du litige ou qui ont retrouvé avec la médiation des possibilités d'échange direct avec l'institution du fait de l'absence de difficultés dans les démarches, et/ou de soutien possible), tendraient alors à moins recourir au tribunal administratif que les autres (l'analyse des motifs du non-recours permettra de mieux appréhender les déterminants de ce constat).

Une analyse *toutes choses égales par ailleurs* confirme le faible impact des caractéristiques socio-économiques et des circonstances de la demande de médiation (type d'allocation concernée, attentes envers la médiation, contestation avant la médiation...) sur

la probabilité d'un recours ou d'un non-recours au tribunal (Annexe 3). Elle entérine en revanche l'impact du soutien dans les démarches administratives comme un des déterminants de l'engagement des recours¹⁶.

Elle confirme également que les personnes ayant un litige portant sur le RSA ont une probabilité plus élevée d'aller jusqu'au tribunal administratif. Ce constat peut être lié aux montants en jeu et au fait que le RSA est possiblement la seule, ou la principale, ressource : plus le montant est important ou

plus la prestation est centrale dans les revenus des personnes, plus celles-ci tendraient à poursuivre les démarches jusqu'au dernier recours possible. Parallèlement, moins la somme en jeu est importante, plus elle a de chance d'être récupérée et moins l'intérêt de saisir le juge semble évident.

Enfin, le facteur qui explique le plus fortement le recours au juge est l'intention d'aller au contentieux dès avant la médiation préalable obligatoire.

TABLEAU 9

Recours au tribunal administratif selon les possibilités d'aides aux démarches administratives

| | Y A-T-IL DANS VOTRE ENTOURAGE DES PERSONNES QUI PEUVENT VOUS AIDER POUR DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES ? | | | | | |
|--------------------------------|---|---------------------|-----------|---------------------|-----------|-------|
| | OUI | | NON | | ENSEMBLE | |
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 53 | 27 % ⁻⁻⁻ | 46 | 44 % ⁻⁻⁻ | 99 | 33 % |
| NON-RECOURS AU TRIBUNAL | 139 | 73 % ⁻⁻⁻ | 59 | 56 % ⁻⁻⁻ | 199 | 67 % |
| TOTAL | 192 | 100 % | 106 | 100 % | 298 | 100 % |

TABLEAU 10

Recours au tribunal administratif selon les possibilités d'aides aux démarches administratives croisées avec les difficultés rencontrées

| | JAMAIS OU RAREMENT DE DIFFICULTÉS ADMINISTRATIVES | | CONNAIT DES DIFFICULTÉS ADMINISTRATIVES, PEUT ÊTRE AIDÉ | | CONNAIT DES DIFFICULTÉS ADMINISTRATIVES, NE PEUT PAS ÊTRE AIDÉ | | ENSEMBLE | |
|--------------------------------|---|-------|---|-------|--|--------------------|-----------|-------|
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| RECOURS AU TRIBUNAL | 68 | 32 % | 18 | 29 % | 15 | 52 % ^{**} | 101 | 33 % |
| NON-RECOURS AU TRIBUNAL | 145 | 68 % | 44 | 71 % | 13 | 48 % ^{**} | 202 | 67 % |
| TOTAL | 213 | 100 % | 62 | 100 % | 28 | 100 % | 303 | 100 % |

¹⁶ Les personnes déclarant ne pas pouvoir être aidées en cas de difficultés administratives ont davantage recours au tribunal administratif.



LA DÉMARCHE DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Ce chapitre analyse les conditions dans lesquelles s'est déroulé le recours au tribunal administratif, que la décision ait été rendue ou non. Les analyses portent sur 113 répondants ayant indiqué avoir saisi le juge.

PLUS DE LA MOITIÉ DES PERSONNES CONCERNÉES ONT FAIT SEULES LE RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

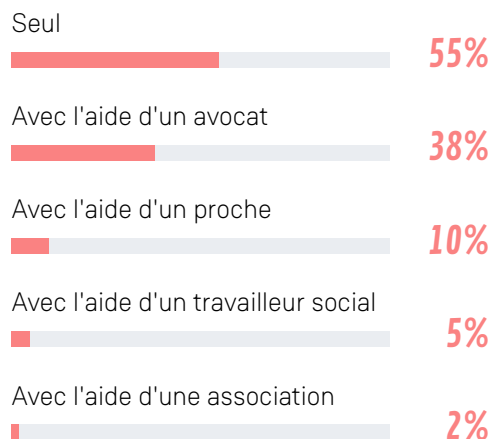
La majorité des personnes ayant fait appel au juge, déclare l'avoir fait sans aide (55 %). Seules un peu plus du tiers, 38 %, ont fait appel à un avocat ; 10 % se sont fait aider par un proche. Plus rarement, les requérants ont reçu l'aide d'un travailleur social ou d'une association (Graphique 9).

Les effectifs sont trop faibles pour permettre d'analyser avec robustesse les caractéristiques des personnes ayant eu recours à un avocat, notamment au regard de celles ayant mis en œuvre seules ce recours. Cependant, les personnes ayant eu recours à un avocat sont significativement plus nombreuses que les autres à estimer leur situation financière précaire : 51 % des

personnes ayant eu recours à un avocat déclarent n'y arriver financièrement « qu'en faisant des dettes », pour seulement 14 % de celles ayant fait seules le recours auprès du tribunal administratif¹⁷.

GRAPHIQUE 9

Appui pour recourir au tribunal administratif (en %)



Le total est supérieur à 100 %, plusieurs réponses étant possibles.

¹⁷ Bien que la question n'ait pas été posée dans le cadre de l'enquête, il est possible que la situation des réclamants au moment du litige les ait rendus éligibles à l'aide juridictionnelle.

TABLEAU 11

Les opinions sur les apports de la médiation en vue du recours au tribunal administratif

| PENSEZ-VOUS QUE LA MÉDIATION FAITE PAR LE DÉLÉGUÉ DU DÉFENSEUR DES DROITS VOUS A : | EFFECTIFS | % |
|---|------------|--------------|
| TOTAL DES RÉPONSES POSITIVES SUR LES APPORTS DE LA PROCÉDURE DE MPO* | 43 | 38 % |
| APPORTÉ DES INFORMATIONS UTILES POUR VOS DÉMARCHES AUPRÈS DU JUGE | 25 | 22 % |
| AIDÉ À PRÉPARER LE CONTENU DU DOSSIER | 35 | 31 % |
| AUTRES OPINIONS POSITIVES SUR LES APPORTS DE LA MPO (REPRISE DE CONFIANCE, ASSURANCE...)** | 11 | 10 % |
| TOTAL DES RÉPONSES NÉGATIVES SUR LES APPORTS DE LA MPO | 49 | 44 % |
| FAIT PERDRE DU TEMPS | 49 | 44 % |
| AUTRES OPINIONS NÉGATIVES SUR LES APPORTS DE LA MPO (NE SERT À RIEN, OPINIONS NÉGATIVES SUR L'INTERVENTION...)** | 11 | 10 % |
| NE SAIT PAS | 21 | 18 % |
| TOTAL | 113 | 100 % |

* Total reconstitué à partir des réponses aux items correspondant respectivement à des opinions positives ou négatives. La somme des items est plus faible que le total affiché, un même répondant ayant pu donner plusieurs réponses.

** 22 personnes ne se sont pas directement positionnées et ont choisi l'option « autres réponses », réponses qu'elles ont ensuite précisées par une question ouverte. Elles ont été recodées pour construire ce tableau.

UNE VISION CONTRASTÉE SUR L'IMPACT DU PASSAGE PAR LA MÉDIATION PRÉALABLE OBLIGATOIRE POUR PRÉPARER LE RECOURS AU JUGE

Les opinions des répondants sont très partagées quant à l'apport de la médiation préalable obligatoire pour préparer ce recours (Tableau 11). Plus du tiers (38 %) l'estiment plutôt positif. Il les a aidés à préparer le dossier, il leur a apporté des informations utiles pour leurs démarches, ou encore il leur a donné confiance dans la légitimité de leur demande.

Une proportion presque similaire (44 %) exprime des opinions plus négatives. Ils considèrent que le passage par la médiation a constitué une perte de temps, ou bien s'est montré inutile.

Il est à noter que les personnes qui ont fait une médiation « par obligation » pour accéder au tribunal administratif ne sont pas plus nombreuses que les autres à juger inutile le passage par la médiation.

LES MOTIFS DU NON-RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Parmi les personnes qui n'ont pas obtenu de réponse satisfaisante à l'issue de la médiation¹⁸ on en compte 221 qui n'ont pas eu recours, ensuite, au tribunal administratif. Il s'agit à présent de comprendre les raisons de leur non-recours.

UN NON-RECOURS PAR NON-CONNAISSANCE ET NON-DEMANDE

Le non-recours au tribunal administratif est d'abord lié au manque d'information (Graphique 10) : 41 % des personnes concernées déclarent ne pas avoir connaissance de la possibilité de faire un recours auprès du tribunal administratif, malgré les notifications théoriquement présentées dans le cadre de la procédure de médiation préalable obligatoire. À ces personnes peuvent s'ajouter 6 % qui déclarent ne pas l'avoir fait car elles ne savaient pas comment s'y prendre¹⁹.

¹⁸ Il s'agit des personnes qui déclarent ne pas avoir eu de contact avec le délégué ou avoir obtenu une réponse insatisfaisante de l'organisme à l'issue de la médiation.

¹⁹ Ces situations peuvent être qualifiées de non-connaissance au sens de la typologie de l'Odenore.

Les autres motifs de non-recours sont diversifiés et renvoient plutôt à de la non-demande (les personnes connaissent la possibilité de recourir au juge mais décident de ne pas le faire pour des raisons liées au bénéfice à attendre de la procédure et/ou à la procédure en elle-même et/ou à des raisons personnelles). Elles peuvent contribuer à expliquer que certaines des personnes voulant initialement faire un recours au juge ne l'ont pas fait. Quatre motifs sont ainsi en particulier évoqués : le découragement (21 %), la crainte de la durée de la procédure (19 %), le sentiment d'inutilité de la procédure (16 % disent que « cela ne sert à rien » et 12 % que « cela n'en vaut pas la peine »), la crainte du coût financier (16 %).

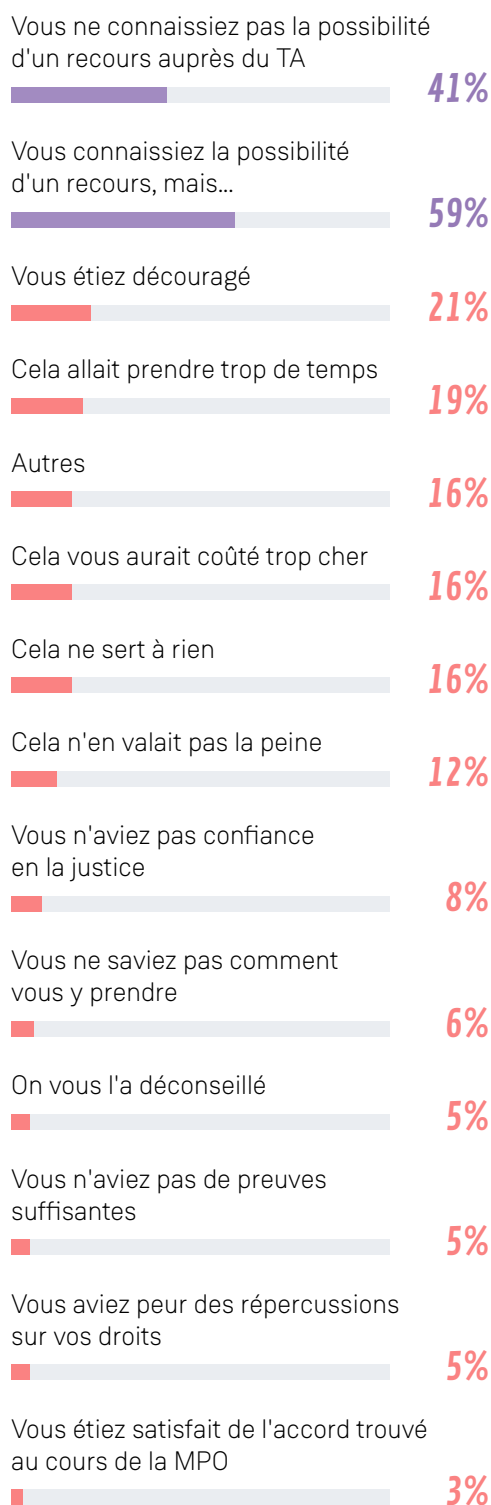
Les autres raisons, citées par 5 % des personnes, sont pour certaines en lien avec le litige qui a fait l'objet de la médiation préalable obligatoire et la procédure liée à ce litige - crainte d'une répercussion sur les droits actuels ou futurs, absence de preuve. Pour 8 % des non-recourants, le motif du non-recours dépasse en revanche cette procédure et renvoie plus globalement à un manque de confiance en la justice²⁰.

S'agissant des situations de non-connaissance, là encore, les effectifs ne permettent pas de mettre en évidence des résultats concluants quant au profil des personnes concernées. Néanmoins les seuls résultats significatifs concernent la situation financière d'une part, le niveau de formation d'autre part : les personnes les plus précaires sont les plus nombreuses à se dire informées des possibilités de recours auprès du tribunal²¹, ainsi que les personnes les plus diplômées par rapport à celles titulaires d'au plus le BEPC.

La connaissance du recours n'est pas significativement associée aux difficultés administratives en général, aux possibilités d'être aidé, ni à l'âge, au sexe ou à la situation familiale du répondant.

GRAPHIQUE 10

Les motifs du non-recours (en %)



²⁰ À noter que 35 personnes ont cité d'autres réponses que celles prévues par le questionnaire : 14 déclarent être encore en attente de la fin de la médiation, voire d'une première prise de contact par le délégué du Défenseur des droits, 6 ont compris les motifs ayant conduit au rejet de leur demande, 3 mentionnent le confinement qui a retardé les démarches. Les 12 autres personnes fournissent des réponses diversifiées (démarche trop stressante, trop chronophage...).

²¹ 73 % des personnes déclarant « n'y arriver qu'en faisant des dettes » connaissaient cette possibilité, pour 59 % de l'ensemble des répondants n'ayant pas eu recours au tribunal administratif.

L'ÉTAPE DE MÉDIATION PRÉALABLE EST RAREMENT CONSIDÉRÉE COMME UN OBSTACLE POUR S'ADRESSER AU JUGE

Au total, parmi l'ensemble des personnes susceptibles de recourir au tribunal administratif, et donc non satisfaites de l'issue de la médiation (334 répondants), 20 % considèrent que la médiation aura été un obstacle sur le chemin du recours au juge, quand 64 % estiment que cela n'a pas été le cas et 16 % ne se prononcent pas (Graphique 11).

Cette perception, globalement partagée, varie néanmoins selon le motif initial de demande de la médiation ; 30 % des personnes qui ont fait une médiation par « obligation » considèrent qu'elle a été un obstacle pour le recours au tribunal administratif. Cette proportion n'est que 13 % parmi les autres répondants (Tableau 12).

GRAPHIQUE 11

Opinions quant à l'impact de la médiation préalable obligatoire pour le recours au juge (en %)

L'ÉTAPE DE LA MÉDIATION PRÉALABLE AVEC LE DÉFENSEUR DES DROITS A-T-ELLE ÉTÉ UN OBSTACLE POUR VOUS ADRESSER AU JUGE ?

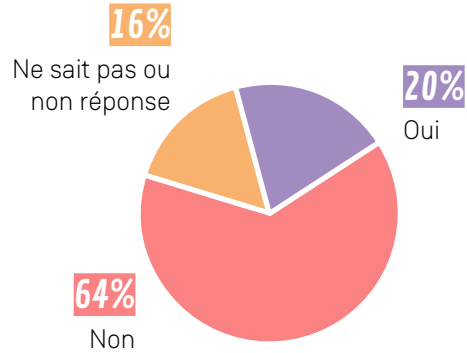


TABLEAU 12

Opinions sur l'impact de la MPO pour le recours au tribunal administratif selon le motif de la médiation

| | VOUS VOULIEZ CONTESTER LA DÉCISION DEVANT LE TRIBUNAL, LA MPO ÉTAIT OBLIGATOIRE | | AUTRES | | ENSEMBLE | |
|-------------------------------------|---|---------|-----------|---------|-----------|-------|
| | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % | EFFECTIFS | % |
| LA MPO EST UN OBSTACLE | 39 | 30 %*** | 26 | 13 %*** | 65 | 20 % |
| LA MPO N'EST PAS UN OBSTACLE | 76 | 59 % | 138 | 68 % | 215 | 64 % |
| NE SAIT PAS OU NR | 14 | 11 % | 40 | 19 %*** | 54 | 16 % |
| TOTAL | 129 | 100 % | 204 | 100 % | 334 | 100 % |

Conclusion

Quelle que soit la décision du législateur quant à l'avenir de la médiation préalable obligatoire en matière de contentieux sociaux, plusieurs leçons peuvent être tirées de l'expérimentation conduite par le Défenseur des droits en la matière, notamment à la lumière de cette enquête auprès des personnes qui en ont bénéficié. Au-delà de la façon dont les politiques d'accès aux droits sont analysées par les institutions chargées de les mettre en œuvre, elles doivent en effet être principalement appréciées au regard des services effectifs qu'elles rendent à la population concernée.

Certes, il n'est pas toujours facile de mesurer l'effectivité de ces services, notamment lorsqu'ils s'adressent à des personnes vulnérables, éloignées de leurs droits et des services publics. Pour autant, les éléments qualitatifs portant aussi bien sur l'appropriation des démarches administratives, la compréhension des différentes formes de recours et le jugement rétrospectif sur l'expérience traversée – marquée souvent par la pénible découverte d'une dette à rembourser à un organisme social, et parfois par la satisfaction de voir la décision révisée – sont indispensables à l'évaluation d'une réforme portant sur un droit essentiel, le droit au recours contre une décision individuelle défavorable touchant à ses moyens de subsistance.

On peut tout d'abord souligner que les personnes qui ont recouru à la procédure de MPO disent avoir trouvé auprès des délégués du Défenseur des droits une oreille attentive et une possibilité de dialogue qui leur manquaient dans le cadre de leurs « relations » ordinaires avec les organismes dont elles contestaient la décision. À l'heure de la dématérialisation des services publics et de la déshumanisation qu'elle entraîne souvent, cela rappelle la nécessité d'un contact direct, oral et même souvent « présentiel » pour permettre aux usagers de se faire entendre et de faire valoir les droits.

Par ailleurs, la notification explicite des voies de recours, favorisée ici par le cadre de l'expérimentation et par les conséquences sur la recevabilité de la requête auprès du tribunal, apparaît comme un élément essentiel de l'accès aux droits. Pour des usagers qui, la plupart du temps, n'ont jamais contesté de décision, la lisibilité des conditions dans lesquelles un tel recours peut être exercé est une condition indispensable de l'effectivité du droit au recours. Trop souvent encore, en dehors de cette expérimentation, certaines décisions défavorables sont notifiées de façon lapidaire et sans mention suffisante des façons de les contester.

Enfin, cette enquête apporte des éclairages pour les réflexions relatives à l'avenir de la médiation.

Cette forme de règlement des litiges s'est beaucoup développée ces dernières années, précisément parce qu'elle porte en elle la promesse d'un dialogue facilité par un tiers neutre, indépendant et perçu comme tel. C'est ce qui fait du Défenseur des droits un acteur incontournable de la médiation entre l'administration et ses usagers.

Bien entendu, toute demande de médiation n'a pas vocation à aboutir à une révision de la décision contestée. Néanmoins, la médiation ne trouve son sens que si l'administration qu'elle saisit dispose d'une véritable marge de manœuvre de l'appréciation du cas qui lui est soumis.

Jadis radicalement déconnectée des enjeux du contentieux, la médiation apparaît désormais de plus en plus souvent comme une étape du parcours du justiciable. Cette évolution implique une exigence plus forte que jamais sur l'indépendance, l'efficacité et l'accessibilité des acteurs de cette médiation.

Bibliographie

- Calvo M., Richet-Mastain L. (2020) « Les conditions de vie des bénéficiaires de minima sociaux et de la prime d'activité fin 2018 ». Drees, Les dossiers de la Drees n°61, juillet 2020
- Défenseur des droits (2019) « Inégalités d'accès aux droits et discriminations en France. Contributions de chercheurs à l'enquête du Défenseur des droits » Tome 1 La documentation française, 196 pages
- Défenseur des droits (2019) « La médiation préalable obligatoire en matière de contentieux sociaux. Bilan de l'expérimentation conduite par le Défenseur des droits » Juin 2019
- Défenseur des droits (2020) « La médiation préalable obligatoire en matière de contentieux sociaux. Bilan de l'expérimentation conduite par le Défenseur des droits » Juin 2020
- France stratégie (2019) « Médiation accomplie ? Discours et pratiques de la médiation entre citoyens et administrations »
- Hananel J., Richet-Mastain L. (2019) « Les bénéficiaires d'aides au logement : profils et conditions de vie ». Drees, Les dossiers de la Drees n°42, octobre 2019

Annexe 1

LETTRE ANNONCE

Paris, le 1^{er} décembre 2020

Objet : enquête « Médiation préalable obligatoire »

Madame, Monsieur,

Entre avril 2018 et octobre 2020, vous avez sollicité le Défenseur des droits afin d'engager une médiation* avec la Caisse d'allocation familiale (CAF) ou le conseil départemental pour tenter un recours contre une décision qui vous était défavorable.

Aujourd'hui, je souhaite recueillir votre avis sur le déroulement de cette démarche et sur la qualité du service proposé par le Défenseur des droits. C'est pourquoi j'ai lancé une enquête auprès de l'ensemble des personnes ayant engagé ce type de médiation depuis avril 2018, enquête à laquelle je vous propose de participer.

Votre réponse nous est précieuse. Les informations recueillies permettront de rendre nos interventions plus efficaces et de proposer des recommandations aux pouvoirs publics pour améliorer l'accès et le recours aux droits en France.

Afin de garantir le professionnalisme qu'impose cette démarche, j'ai confié la réalisation de cette étude à l'institut BVA. Un enquêteur prendra contact avec vous entre le 5 décembre 2020 et le 31 janvier 2021, afin de convenir d'un rendez-vous téléphonique pour répondre à cette enquête. Celle-ci ne devrait pas durer plus de 20 minutes.

Comme la loi en fait la plus stricte obligation, vos réponses resteront anonymes et confidentielles.

En vous remerciant sincèrement par avance pour votre disponibilité et votre participation à cette importante enquête, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Claire HÉDON
Défenseure des droits

* La médiation est un processus qui, avec l'aide d'un tiers, doit favoriser un véritable espace de dialogue entre l'usager et l'administration publique afin de les aider à trouver une issue satisfaisante à leur litige pour chacune d'elles, et éviter éventuellement le recours au juge.

Annexe 2

CARACTÉRISTIQUES DES RÉPONDANTS

| | N | %* |
|---|-----|----|
| GENRE | | |
| HOMMES | 235 | 57 |
| FEMMES | 176 | 43 |
| ÂGE | | |
| < 35 ANS | 99 | 25 |
| 35-49 ANS | 45 | 37 |
| 50-64 ANS | 118 | 29 |
| 65 ANS OU PLUS | 36 | 9 |
| SITUATION PROFESSIONNELLE | | |
| TRAVAIL | 175 | 44 |
| AU CHÔMAGE | 95 | 28 |
| RETRAITÉ | 38 | 9 |
| INVALIDE | 20 | 5 |
| AU FOYER | 19 | 5 |
| ÉTUDIANT OU LYCÉEN | 9 | 3 |
| AUTRE | 46 | 5 |
| NIVEAU DE DIPLÔME | | |
| < BACCALAURÉAT | 143 | 40 |
| BACCALAURÉAT À BAC +2 | 102 | 28 |
| BAC+3 OU PLUS | 112 | 32 |
| SITUATION FINANCIÈRE | | |
| À L'AISE | 17 | 4 |
| ÇA VA | 41 | 11 |
| C'EST JUSTE | 90 | 23 |
| VOUS Y ARRIVEZ DIFFICILEMENT | 152 | 40 |
| VOUS NE POUVEZ PAS Y ARRIVER SANS FAIRE DE DETTES | 77 | 22 |

| | N | %* |
|-------------------------------------|-----|----|
| EN COUPLE | | |
| OUI | 130 | 31 |
| A DES ENFANTS | | |
| OUI | 255 | 62 |
| DÉPARTEMENT DE RÉSIDENCE | | |
| BAS-RHIN, | 50 | 16 |
| HAUTE-GARONNE | 111 | 28 |
| ISÈRE | 50 | 14 |
| LOIRE-ATLANTIQUE | 68 | 15 |
| MAINE-ET-LOIRE | 40 | 11 |
| MEURTHE-ET-MOSELLE | 78 | 17 |
| PRESTATION CONCERNÉE | | |
| ALLOCATION LOGEMENT | 165 | 39 |
| PRIME EXCEPTIONNELLE DE FIN D'ANNÉE | 12 | 3 |
| RSA | 233 | 58 |

*% redressés

Annexe 3

PROBABILITÉ D'AVOIR RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF APRÈS LA MPO

PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES : LA RÉGRESSION LOGISTIQUE

La procédure en question consiste à déterminer, à partir d'un individu de référence choisi arbitrairement, quel est l'impact sur le caractère étudié (en l'occurrence le recours au tribunal administratif à l'issue de la MPO), de la variation d'une ou plusieurs variables, les autres restant inchangées. L'individu de référence choisi peut être fictif et n'influe pas sur les résultats obtenus. Il présente un certain nombre de caractéristiques correspondant aux différentes variables explicatives. Le modèle fait varier chacune des caractéristiques de l'individu, les autres restant inchangées, et détermine de quelle façon la variable expliquée pourra être affectée par cette variation. Le modèle calcule quelle est la probabilité, pour l'individu de référence, de cumuler les difficultés par rapport aux administrations. Lorsque l'on fait varier une caractéristique, le modèle calcule la nouvelle probabilité associée.

PROBABILITÉ D'AVOIR RECOURS AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF APRÈS LA MPO : RÉSULTATS DE LA RÉGRESSION LOGISTIQUE

| | PROB. |
|---|----------------|
| INDIVIDU DE RÉFÉRENCE | 48 % |
| SEXE | NS |
| SITUATION PAR RAPPORT AU TRAVAIL | |
| EN EMPLOI | RÉF. |
| AU CHÔMAGE | NS |
| INACTIFS | 32 % - |
| ÂGE | |
| MOINS DE 35 ANS | NS |
| 35-49 ANS | RÉF. |
| 50-59 ANS | NS |
| 60 ANS OU PLUS | 66 % * |
| NIVEAU DE DIPLOME | |
| | NS |
| PRESTATION CONCERNÉE | |
| RSA | RÉF. |
| ALLOCATION LOGEMENT | 33 % -- |
| SITUATION FINANCIÈRE | NS |

| | PROB. |
|--|-----------------|
| SITUATION FAMILIALE | |
| PERSONNE SEULE OU COUPLE SANS ENFANT | 65 % * |
| MONOPARENT | RÉF. |
| COUPLE AVEC ENFANTS | NS |
| SOUTIEN ADMINISTRATIF POSSIBLE | |
| OUI | RÉF. |
| NON | 60 % * |
| SOUTIEN MATÉRIEL | |
| | NS |
| MPO CAR OBLIGATOIRE AVANT TA | |
| OUI | RÉF. |
| NON | 23 % --- |
| MOTIFS DU DÉSACCORD | |
| | NS |
| CONTESTATION DU DÉSACCORD AVANT MPO | |
| NON | RÉF. |
| OUI, MAIS LA CAF OU LE CONSEIL DÉPARTEMENTAL AVAIT REFUSÉ DE MODIFIER SA DÉCISION | 73 % --- |
| ATTENTES ENVERS LA MPO | |
| | NS |
| AIDES POUR REMPLIR LE DOSSIER DE MPO | |
| | NS |

Guide de lecture. L'individu de référence est un homme âgé de 35-49 ans, monoparent, en emploi. Il peut être aidé dans ses démarches administratives. Le désaccord portait sur le RSA. Il s'est engagé dans la MPO car elle était obligatoire avant le recours au TA et anticipait un tel recours. Il avait contesté avant la MPO la décision de la Caf, sans que celle-ci ne change sa décision. La probabilité d'un tel individu de recourir au TA à l'issue de la MPO est de 48 %.

Pour chaque caractéristique, la probabilité fournie est celle qu'aurait un individu ne différant de celui de référence que par cette caractéristique, de recourir au TA. Le nombre de signe indique la significativité statistique de l'écart de probabilité avec l'individu de référence. Un seul signe montre une faible significativité (entre 5 et 10 % de chance que l'écart ne soit pas significatif), deux signes une significativité relativement importante (entre 1 et 5 %), trois signes une significativité très importante (moins de 1 %). Cette significativité dépend de l'effectif de la modalité, un même pourcentage pour deux caractéristiques différentes peut conduire à une significativité différente.

L'indication NS signifie un écart non significatif.

Exemple de lecture : un individu sans soutien administratif possible et ayant pour le reste les mêmes caractéristiques que l'individu de référence a une probabilité de 60 % de recours au TA. L'écart par rapport à l'individu de référence est faiblement significatif.

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :



defenseurdesdroits.fr



D
Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE