VILLE DE PARIS

INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

RAPPORT
LA POLITIQUE DE LA VILLE DE PARIS EN FAVEUR DE L'ACCÈS AU DROIT

- Mars 2022 -

N°20-14

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], attaché hors classe

[.....], attachée principale

Précédent rapport IG sur le même sujet :
Audit des dispositifs d'aide à l'accès au droit (mission n°04-64 – décembre 2005)

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE 3

INTRODUCTION 5

1. LES DISPOSITIFS PARISIENS D'ACCÈS AU DROIT TOUCHENT UN LARGE PUBLIC 9

1.1. Les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement : un dispositif généraliste territorialisé 9
1.1.1. Un dispositif ancien 9
1.1.2. Un fonctionnement impacté par la crise sanitaire 9
1.1.3. Une fréquentation stable excepté en 2020 10
1.1.4. Des usagers majoritairement issus de l'arrondissement et en activité 12
1.1.5. Des consultations centrées sur trois domaines juridiques 15

1.2. Les relais d'accès au droit : un dispositif destiné aux plus démunis 16
1.2.1. Un dispositif spécifiquement parisien 16
1.2.2. Un fonctionnement qui repose sur l'expérience de l'association Droits d'urgence ... 16
1.2.3. Une fréquentation en légère diminution 19
1.2.4. Un public majoritairement féminin, relativement jeune et ressortissant de pays extérieurs à l'Union européenne 21
1.2.5. Un dispositif de plus en plus centré sur le droit des étrangers 22

1.3. Les maisons de la justice et du droit : un dispositif relevant du ministère de la justice 23
1.3.1. Un dispositif national piloté par l'État 23
1.3.2. Un fonctionnement qui associe plusieurs partenaires 25
1.3.3. Une fréquentation relativement stable 26
1.3.4. Un public plutôt féminin, parisien et d'âge moyen 28
1.3.5. Une place importante occupée par le droit des victimes 28

1.4. Les points d'accès au droit : un dispositif de proximité implanté dans les quartiers politique de la ville 29
1.4.1. Un dispositif progressivement mis en place à Paris 29
1.4.2. Un fonctionnement également impacté par la crise sanitaire 29
1.4.3. Une fréquentation qui varie selon les PAD 31
1.4.4. Un public plutôt féminin, actif et ressortissant d'un pays extérieur à l'Union européenne 33
1.4.5. Des domaines juridiques centrés sur quatre thématiques 34

1.5. Le bilan 37
1.5.1. Une fréquentation totale qui frôle les 200 000 usagers 37
1.5.2. Des dispositifs concentrés au nord et à l'est de Paris 38

2. LA VILLE DE PARIS A CONSACRÉ EN 2020 PLUS DE 12 M€ À L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT 39

2.1. La contribution au CDAD 39

2.2. Les subventions aux associations 41
2.2.1. Les subventions attribuées par la DAE 42
2.2.2. Les subventions attribuées par la DASES 43
2.2.3. Les subventions attribuées par la DLH 44
2.2.4. Les subventions attribuées par la DDCT 44
2.2.5. Les subventions attribuées par la DPSP 45
2.2.6. Les subventions attribuées par la DJS 45
2.2.7. Les subventions attribuées par la DFPE 45

2.3. Le financement des dispositifs portés par la DAJ 46
2.3.1. Les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement 46
2.3.2. Les relais d'accès au droit 46
2.3.3. Les points d'accès au droit 50

2.4. Les mises à disposition ou financement de locaux 53
2.4.1. Pour les associations 53
2.4.2. Pour les permanences du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement 54
2.4.3. Pour les permanences d'autres partenaires en mairies d'arrondissement 55
2.4.4. Pour la coordination des RAD 56
2.4.5. Pour les MJD 57
2.4.6. Pour les PAD 58

2.5. Les dépenses de personnels 59
2.5.1. Les fonctions support de la DAJ 59
2.5.2. Les intervenants sociaux en commissariat 61
2.5.3. Les adultes relais en PAD et en MJD 62

2.6. La communication autour des dispositifs d'accès au droit 63
2.6.1. L'information des usagers 63
2.6.2. La promotion des dispositifs d'accès au droit 64

2.7. Le bilan 64
2.7.1. Les coûts complets de la politique municipale en faveur de l'accès au droit 64
2.7.2. Les coûts unitaires pour la Ville des dispositifs d'accès au droit portés par la DAJ ... 68
2.7.3. Synthèse des coûts complets et unitaires de la politique parisienne de l'accès au droit 71

3. CONSTATS ET PROPOSITIONS 73

3.1. Sur la politique municipale de l'accès au droit 73
3.1.1. Un effort budgétaire important qui permet de toucher un large public 73
3.1.2. Une politique de l'offre 74
3.1.3. Une politique essentiellement partenariale 75
3.1.4. Une politique qui manque de lisibilité et de visibilité 76

3.2. Sur les dispositifs portés par la DAJ 79
3.2.1. Des synergies à renforcer 80
3.2.2. Aller au-delà du simple conseil juridique 80
3.2.3. La place prépondérante occupée par Droits d'urgence 82
3.2.4. Les leçons à tirer de la crise sanitaire 84
3.2.5. Le problème de l'absentéisme 85
3.2.6. La question de la gratuité 86
3.2.7. Les publics qui mériteraient d'être mieux pris en compte 86
3.2.8. Les évolutions envisageables pour les dispositifs parisiens 87

LISTE DES RECOMMANDATIONS 90

RECOMMANDATIONS, ENTITÉS RESPONSABLES ET ÉCHÉANCES 92

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS 94

LISTE DES ANNEXES 98

NOTE DE SYNTHÈSE

La Ville de Paris consacre de plus en plus de moyens à l'aide à l'accès au droit. En effet, les crédits qu'elle alloue à cette politique publique sont passés de 3,3 M€ en 2004 à 12,6 M€ en 2020.

Près des trois quarts de cette somme vont à des associations (8 M€ sous forme de subventions et 1,2 M€ sous forme de mises à disposition de locaux), notamment des unions syndicales et des associations apportant un soutien juridique aux populations d'origine étrangère ou intervenant dans le domaine du logement et de l'habitat.

Le restant des crédits sert principalement à financer :

- les permanences d'avocats du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement ;
- les cinq points d'accès au droit (PAD) ;
- les relais d'accès au droit (RAD), dispositif qui propose des consultations juridiques aux personnes en grande précarité dans les lieux qu'elles ont l'habitude de fréquenter (services sociaux, associations) ;
- les locaux qui abritent les trois maisons de la justice et du droit (MJD) qui dépendent du ministère de la justice.

Les quatre dispositifs précités, qui sont aujourd'hui portés par la direction des affaires juridiques (DAJ), ont accueilli en 2019 (dernière année avant la crise sanitaire) un peu moins de 200 000 personnes, sans compter celles qui ont été reçues dans les associations subventionnées au titre de l'accès au droit.

En dépit des importants efforts consentis, la politique parisienne de l'accès au droit manque de lisibilité et de visibilité. Elle est souvent conçue en effet non comme une politique publique à part entière mais comme une composante d'autres politiques sociales telles que la politique de la ville ou celle de l'intégration.

De plus, son efficacité est incertaine en l'absence d'enquêtes destinées à évaluer la part d'usagers ayant réussi à régler leurs difficultés juridiques grâce aux dispositifs soutenus par la Ville.

Pour corriger ces points faibles, l'Inspection générale préconise de :

- exiger des associations recevant plus de 50 000 € de subventions municipales pour soutenir leurs actions en faveur de l'accès au droit qu'elles fournissent des statistiques sur les publics qu'elles accueillent ;
- réaliser des enquêtes d'impact auprès de cohortes d'usagers volontaires et représentatifs afin de mesurer l'efficacité des dispositifs d'accès au droit ;
- confier le pilotage administratif de l'accès au droit à la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) et lui transférer les deux agents de la « mission de l'accès au droit » de la DAJ ;
- éditer un « bleu » budgétaire ou un rapport annuel consacré à l'accès au droit ;
- lancer une campagne de communication sur le thème de l'accès au droit visant prioritairement les publics les plus en difficulté.

S'agissant plus particulièrement des quatre dispositifs qui constituent le cœur de la politique municipale de l'accès au droit, il est recommandé de :

- privilégier les dispositifs « permanences d'avocats en mairies » et RAD car la Ville a la maîtrise des permanences qui y sont organisées alors que dans les deux autres (PAD et MJD) elle se borne à financer des locaux ou de la gestion de locaux ;

- constituer un groupe de travail sous l'égide du conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) et/ou du conseil des PAD pour étudier les possibilités de renforcer les synergies entre dispositifs, notamment via la mise en place d'outils partagés ;
- accorder un droit de tirage sur les marchés interprétariat de la Ville, via la direction pilote en matière d'accès au droit, aux gestionnaires des RAD et des PAD pour améliorer l'accueil des publics non francophones ;
- réaliser un audit complet de Droits d'urgence compte tenu de la place prépondérante occupée par cette association dans la gestion des dispositifs RAD et PAD et du risque encouru par la Ville en cas de défaillance de ce partenaire ;
- exiger des opérateurs des dispositifs qu'ils définissent des plans de continuité d'activité ;
- réduire les délais de prise de rendez-vous à huit jours, systématiser les relances par téléphone, SMS ou mail et recourir au « surbooking » notamment dans les permanences d'avocats en mairies et les PAD pour limiter l'absentéisme des usagers ;
- développer l'offre d'accès au droit en faveur des jeunes, des malades et des personnes âgées ou porteuses de handicap.

Concernant les permanences d'avocats en mairies, les rapporteurs conseillent de :

- passer un marché de services avec le Barreau de Paris et la CARPA qui indique le prix unitaire des permanences ainsi que les frais de gestion du dispositif et régler uniquement les permanences effectivement réalisées ;
- permettre aux mairies d'arrondissement de financer des prestations en plus du socle commun assuré par la Ville.

Pour le dispositif RAD, ils suggèrent de :

- augmenter le nombre de permanences organisées dans les associations et les structures municipales à vocation fortement sociale et le réduire dans les PAD et MJD ;
- développer les permanences conjointes juriste/ travailleur social ;
- imposer un quota minimum d'accompagnements physiques à réaliser au futur titulaire du marché et faire appel, en complément, à des volontaires extérieurs (retraités, bénévoles).

Enfin, pour ce qui concerne les PAD, ils préconisent de :

- exiger des gestionnaires qu'ils fournissent des statistiques sur le taux d'occupation de leurs locaux dans leurs rapports d'activités ;
- créer un PAD 100% dématérialisé et fermer un des cinq PAD physiques existants, notamment dans l'hypothèse de l'ouverture d'une quatrième MJD sur le territoire parisien.

INTRODUCTION

Par note du 5 février 2021, la Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'évaluer la politique d'aide à l'accès au droit de la Ville (voir annexe 1).

1. La définition de l'aide à l'accès au droit

Elle est donnée par l'article 53 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 modifiée relative à l'aide juridique, lequel dispose que « *l'aide à l'accès au droit comporte :*

- *l'information générale des personnes sur leurs droits et obligations ainsi que leur orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits ;*
- *l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles ;*
- *la consultation en matière juridique ;*
- *l'assistance à la rédaction et à la conclusion des actes juridiques* ».

La notion d'aide à l'accès au droit telle qu'elle a été définie par le législateur est très vaste et ses contours sont relativement extensibles. Elle englobe en effet non seulement les prestations de consultation juridique et d'assistance à la rédaction et à la conclusion d'actes juridiques (par exemple un contrat de location ou un contrat de travail), mais également :

- l'information des personnes sur leurs droits et obligations (il résulte des travaux préparatoires de la loi n°98-1163 du 18 décembre 1998 qui a modifié la loi précitée du 10 juillet 1991 que les droits en question sont les droits fondamentaux mais aussi les droits sociaux, de sorte qu'on serait davantage fondé à parler d'accès aux droits au pluriel que d'accès au droit au singulier) ;
- l'orientation vers les organismes chargés de la mise en œuvre de ces droits (caisse d'allocations familiales, bureau d'aide juridictionnelle, etc.) ;
- l'aide à l'accomplissement de démarches en lien avec l'exercice d'un droit ou l'exécution d'une obligation (constitution de dossiers administratifs, rédaction de courriers, traduction de documents, etc.) ;
- l'assistance lors de procédures non juridictionnelles (il peut s'agir par exemple d'apporter un concours à une personne désireuse de former un recours administratif ou de l'accompagner devant une commission de surendettement ou d'admission à l'aide sociale).

La politique publique en faveur de l'accès au droit a donc un périmètre très étendu qui peut recouvrir en partie le champ d'autres politiques sectorielles (insertion, action sociale, aide au retour à l'emploi, actions à destination des familles, etc.), d'autant que le législateur n'a pas réservé l'aide à l'accès au droit à certaines catégories de la population et que, contrairement à ce qui se passe en matière d'aide juridictionnelle, il n'a pas prévu de conditions de ressources pour en bénéficier.

En revanche, il exige que les personnes qui donnent des consultations ou rédigent des actes juridiques disposent des compétences appropriées, soient couvertes par une assurance et respectent le secret professionnel (voir titre II de la loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques).

La loi précitée du 10 juillet 1991 modifiée a par ailleurs institué, dans chaque département, un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD), groupement d'intérêt public (GIP) réunissant des représentants de l'État, du département, des professions juridiques et des associations intervenant dans le domaine de l'accès au droit, qui a pour

mission de définir la politique locale en la matière et de recenser les besoins et les actions menées dans son ressort.

2. <u>Les objectifs de la mission</u>

Ils peuvent se résumer en trois points.

a) Présenter les dispositifs d'aide à l'accès au droit portés par la direction des affaires juridiques.

Ces dispositifs, qui constituent le cœur de la politique municipale en faveur de l'accès au droit, sont :

- les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement, dispositif opéré par le Barreau de Paris sur la base d'une convention signée avec la Ville ;
- les points d'accès au droit (PAD) au nombre de cinq, situés dans les 13ème, 15ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements et gérés pour trois d'entre d'eux (PAD des 13ème, 18ème et 20ème arrondissements) par l'association Droits d'urgence et pour les deux autres (PAD des 15ème et 19ème arrondissements) par l'association CASP[1] dans le cadre de marchés publics ;
- les relais d'accès au droit (RAD), dont la gestion est également assurée par Droits d'urgence, qui proposent des consultations délocalisées au siège d'associations et de services sociaux accueillant les populations les plus démunies.

La Ville de Paris participe aussi, via la subvention qu'elle verse au CDAD, au fonctionnement de cette instance et des trois maisons de la justice et du droit (MJD) situées sur son territoire qui sont logées dans des locaux qu'elle met à leur disposition.

Les rapporteurs ont rassemblé des données sur la fréquentation des dispositifs susmentionnés (nombre et profils des usagers, nombre de consultations données) ainsi que sur les spécialités juridiques les plus demandées (droit du logement, droit des étrangers, droit de la famille, etc.). Pour neutraliser les distorsions éventuellement induites par la crise sanitaire, leur étude a porté sur la période 2015-2020.

b) Recenser l'ensemble des actions de la Ville de Paris en faveur de l'aide à l'accès au droit.

Ces actions peuvent prendre les formes suivantes :

- mise en œuvre ou soutien à des dispositifs dédiés à l'accès au droit ;
- subventions attribuées à des associations intervenant dans le domaine de l'aide à l'accès au droit ;
- prise en charge de dépenses de personnel ;
- mises à disposition de locaux à des organismes œuvrant en faveur de l'accès au droit ;
- opérations de communication visant à informer le public sur l'accès au droit.

Ce recensement doit permettre d'évaluer le coût global de la politique parisienne en faveur de l'aide à l'accès au droit et de mesurer l'évolution des dépenses qui y ont été consacrées au cours des années passées.

[1] L'Association Réflexion Action Prison Justice (ARAPEJ) a fusionné le 30 juin 2016 avec le Centre d'Action Sociale Protestant (CASP) dont elle a pris la dénomination.

c) Produire une analyse critique de l'existant afin de dégager d'éventuelles pistes d'amélioration.

Dans cette perspective, l'évaluation de la politique municipale en faveur de l'accès au droit s'est organisée autour des questions suivantes :

- les dispositifs financés ou soutenus par l'administration parisienne en matière d'aide à l'accès au droit répondent-ils à des objectifs clairement identifiés ?
- existe-t-il des dispositifs redondants ou, à tout le moins, des risques de recouvrement entre eux ?
- à l'inverse, est-il possible d'identifier des besoins non satisfaits (publics spécifiques oubliés, secteurs géographiques où l'effort en matière d'aide à l'accès au droit est insuffisant, spécialités juridiques pour lesquelles l'offre doit être renforcée) ?
- les dispositifs existants sont-ils efficaces et touchent-ils les publics ciblés ?
- sont-ils efficients ?
- sont-ils coordonnés entre eux et si oui comment ?
- la qualité des consultations juridiques données dans les dispositifs parisiens est-elle garantie ?
- existe-t-il des risques susceptibles de compromettre la poursuite de la politique municipale en faveur de l'accès au droit ?
- d'autres outils que ceux utilisés aujourd'hui sont-ils envisageables, notamment le recours aux cliniques du droit ?
- quel impact la crise sanitaire a-t-elle eu sur les pratiques et sur la fréquentation ?
- l'aide à l'accès au droit a-t-elle vocation à demeurer un service public universel et gratuit ?
- quelle articulation et quelle répartition des rôles y a-t-il entre le CDAD et la Ville de Paris ?
- la DAJ a-t-elle vocation à superviser l'ensemble de l'effort parisien en faveur de l'aide à l'accès au droit ?
- la communication de la Ville sur l'accès au droit est-elle satisfaisante et cette politique municipale est-elle suffisamment visible et connue des Parisiens ?

3. La méthodologie de l'audit

Pour recenser les actions de la Ville en faveur de l'accès au droit, les rapporteurs se sont rapprochés des directions concernées par cette thématique et du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) pour leur demander d'indiquer les formes que prenaient leurs interventions dans ce domaine.

La direction des finances et des achats (DFA) a été interrogée sur la politique de l'accès au droit conduite par la Ville et sur les éventuelles pistes d'économie qui peuvent exister en la matière.

Par ailleurs, des contacts ont été établis avec les partenaires institutionnels et les cocontractants de la Ville concernés par l'accès au droit et notamment avec :

- le secrétariat général du CDAD,
- le Barreau de Paris,
- l'association Droits d'urgence,
- l'association CASP,

- la responsable du PAD 13,
- le responsable des PAD 15 et 19,
- le coordinateur des RAD.

Des visites ont été organisées dans les lieux recevant les usagers de l'accès au droit (PAD 13, PAD 15, PAD 19, MJD Paris Nord-Ouest) afin de se rendre compte sur place de la manière dont le public y est reçu.

Les rapporteurs se sont également entretenus avec les DGS des mairies des 5ème et 18ème arrondissements afin de recueillir leur point de vue sur le fonctionnement des permanences d'accès au droit accueillies dans leurs locaux[2].

Enfin, pour alimenter la réflexion, un travail de benchmark a été réalisé qui donne des indications sur ce que les CDAD ayant dans leur ressort des grandes métropoles de province et d'autres pays font en matière d'accès au droit. Une synthèse des informations rassemblées à cette occasion figure en annexe 4.

4. <u>Le plan du rapport</u>

Le rapport comporte trois parties.

La première étudie l'impact, notamment en termes de fréquentation, des dispositifs portés par la DAJ.

La deuxième partie vise à dégager le montant des dépenses que la Ville de Paris consacre à sa politique d'aide à l'accès au droit.

Enfin, la dernière partie du rapport propose une analyse critique de cette politique et formule plusieurs pistes d'amélioration.

[2] La liste des personnes rencontrées dans le cadre de la mission est reproduite en annexe 3.

1. LES DISPOSITIFS PARISIENS D'ACCÈS AU DROIT TOUCHENT UN LARGE PUBLIC

On trouvera dans les pages qui suivent une présentation détaillée des trois dispositifs d'aide à l'accès au droit mis en place par la Ville de Paris (permanences d'avocats en mairies d'arrondissement, relais d'accès au droit et points d'accès au droit) ainsi que des maisons de la justice et du droit, compte tenu du soutien apporté par la collectivité parisienne à ce dispositif piloté par l'État. Ces quatre dispositifs seront décrits en suivant l'ordre chronologique de leur création.

Sur le territoire parisien, d'autres dispositifs d'aide à l'accès au droit, portés par d'autres acteurs, existent. Parmi eux, on peut citer notamment :

- le « Bus de la solidarité » du Barreau de Paris qui stationne à certaines portes de la capitale (6 000 personnes reçues en moyenne chaque année) ;
- les permanences juridiques du Barreau de Paris tenues dans les locaux du Tribunal judiciaire de Paris (1 942 permanences en 2019) ;
- le point d'accès au droit du Tribunal judiciaire de Paris (7 671 personnes accueillies, dont 1 739 ayant bénéficié d'une consultation juridique en 2019).

À cela s'ajoutent évidemment les multiples actions en faveur de l'accès au droit initiées par d'autres professions juridiques que les avocats (notaires, etc.), par des institutions publiques (Défenseur des droits, etc.) et par le monde associatif (Association départementale d'information sur le logement, par exemple).

1.1. Les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement : un dispositif généraliste territorialisé

1.1.1. Un dispositif ancien

Les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement ont été créées en 1977 par la Ville et le Barreau de Paris. Ce dispositif a fait l'objet d'une première convention en 2002 et a été géré pendant plusieurs années par la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT) avant de faire l'objet d'un transfert à la DAJ il y a une dizaine d'années, transfert qui a permis d'unifier au sein d'une même direction les sujets relatifs aux consultations juridiques offertes par la Ville aux usagers, de faciliter les synergies entre les dispositifs existants et d'unifier les relations avec le Barreau de Paris.

La dernière convention entre la Ville, le Barreau de Paris et la Caisse autonome des règlements pécuniaires des avocats de Paris (CARPA) a été signée le 24 février 2020. Elle a été conclue pour une année, renouvelable tacitement deux fois.

1.1.2. Un fonctionnement impacté par la crise sanitaire

Les permanences se tiennent dans toutes les mairies d'arrondissement dans des espaces où la Ville met à disposition des avocats un ordinateur et une connexion à Internet.

Les permanences se déroulaient habituellement entre 17 heures et 20 heures. Progressivement, certaines mairies ont adapté ce créneau horaire en fonction de l'occupation de leurs locaux. Ainsi, la mairie du 16ème arrondissement a notamment fait le choix du samedi matin, ce qui permet de recevoir les salariés travaillant en semaine. Une permanence dure trois heures, ce qui permet de tenir en principe neuf consultations. La durée théorique d'une consultation est de 20 minutes mais, en pratique, elle dure entre 10 et 45 minutes en fonction de la difficulté du cas soumis à l'avocat.

Les usagers prennent rendez-vous en ligne sur paris.fr, le site Internet de la Ville, qui propose les rendez-vous les plus immédiatement disponibles dans les différentes mairies ou par téléphone au 39-75 s'ils ne disposent pas des outils numériques nécessaires.

Le nombre de permanences dans chaque arrondissement est déterminé par la DAJ et le Barreau de Paris en tenant compte de l'existence dans l'arrondissement d'un PAD (13ème, 15ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements), d'une MJD (10ème, 14ème et 17ème arrondissements), d'accords particuliers avec le Barreau de Paris (17ème arrondissement[3]), de la population de l'arrondissement et de la capacité d'accueil de la mairie.

Les permanences sont assurées par des avocats qui ont fait acte de candidature auprès du service de l'accès au droit du Barreau de Paris. Pour être retenus, il leur faut :

- assister à une réunion de présentation du dispositif organisée par le Barreau ;
- être à jour de leurs 20 heures de formation continue ;
- participer à une formation de six heures dans chacune des matières pour lesquelles ils assureront une permanence ;
- signer la charte de l'avocat volontaire à l'accès au droit et à l'aide juridictionnelle.

Les avocats intégrés dans le dispositif (ils sont environ 1 500) assurent des permanences de manière itinérante. Ils n'interviennent donc pas systématiquement dans la même mairie. De même, ils ne peuvent pas devenir l'avocat d'un usager reçu dans ce dispositif, sauf à mettre en œuvre la procédure du droit de suite qui prévoit un accord préalable du Bâtonnier[4].

Avec la survenue de la crise sanitaire, les modalités d'organisation ont été adaptées. Ainsi, certaines mairies (5ème, 12ème, 13ème, 15ème et 17ème arrondissements) ont diversifié les créneaux horaires pendant lesquels les permanences se tiennent. Dans les mairies qui ont conservé le créneau horaire initial, les consultations se sont faites en distanciel tant que le couvre-feu à 18 heures était en vigueur.

De janvier à mai 2020, le dispositif a été interrompu en raison de la grève des avocats, puis du premier confinement. En juin et juillet, les permanences ont repris par téléphone, et, à partir de septembre, elles ont fait l'objet d'une adaptation horaire pour être tenues en présentiel.

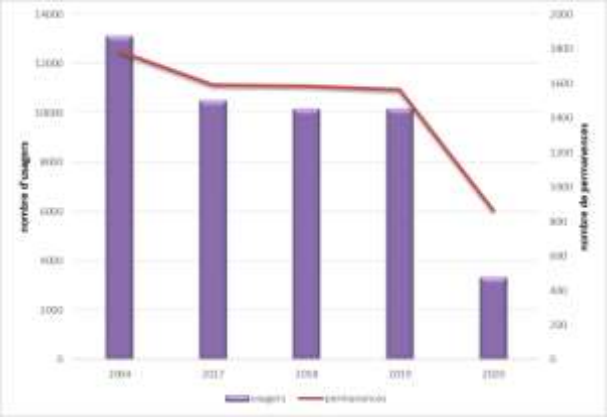
1.1.3. Une fréquentation stable excepté en 2020

De 2017 à 2019, la fréquentation globale évolue peu et s'établit à un peu plus de 10 000 usagers par an comme l'illustre le graphique suivant.

[3] Jusqu'à la crise sanitaire, un dispositif particulier de permanences d'avocats existait à la mairie du 17ème arrondissement qui ne relevait pas de la DAJ. Il a pris fin à l'occasion du confinement du printemps 2020.

[4] L'usager qui souhaite confier son dossier à l'avocat de permanence doit lui remettre une lettre datée et signée en ce sens mentionnant ses coordonnées complètes et précisant le lieu, le jour et l'heure de la consultation. L'avocat demandera ensuite l'autorisation au Bâtonnier en lui communiquant la lettre de l'intéressé.

Graphique 1 : Évolution du nombre d'usagers reçus et de permanences d'avocats en mairies d'arrondissement[5] (2004-2020)

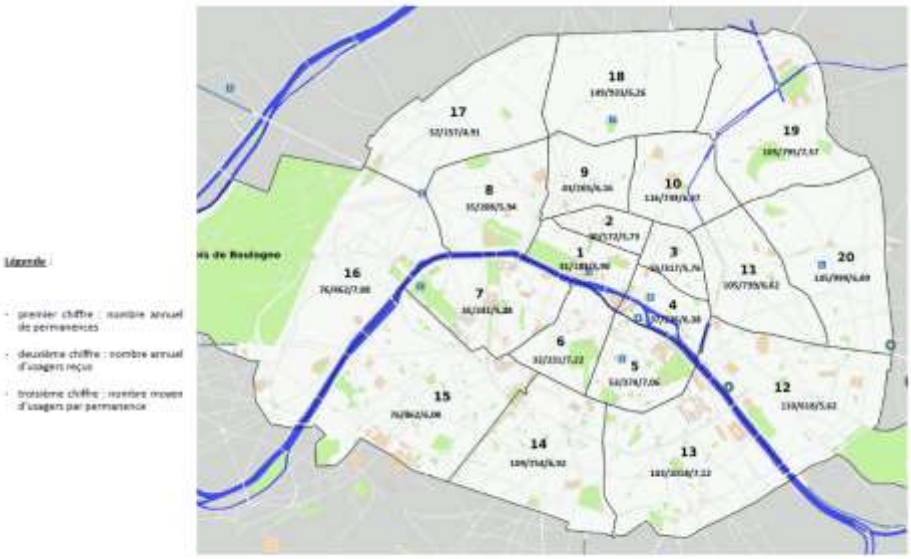


Source : IGVP, à partir des données du Barreau de Paris

En 2020, toutefois, ce dispositif n'a accueilli que 3 363 usagers, soit une chute de près des deux tiers. Cette diminution est due aux grèves des transports et des avocats du début d'année et surtout à la crise sanitaire. Celle-ci a conduit à une réduction du nombre de permanences compte tenu des mesures de confinement et de couvre-feu. Même à son étiage habituel de 10 000 usagers, la fréquentation est en baisse par rapport à 2004. Cette évolution s'explique par la diminution du nombre de permanences organisées.

La carte suivante indique la répartition des permanences par mairies et leur fréquentation en 2019, dernière année où le dispositif a connu un mode de fonctionnement normal.

Figure 1 : Répartition des permanences d'avocats en mairies d'arrondissement (2019)



Source : IGVP, à partir des données du Barreau de Paris

[5] Les chiffres, hormis ceux de l'année 2004 qui sont issus du rapport n°04-64 de l'Inspection générale, démarrent en 2017 du fait d'un changement dans la présentation des données communiquées par le Barreau de Paris.

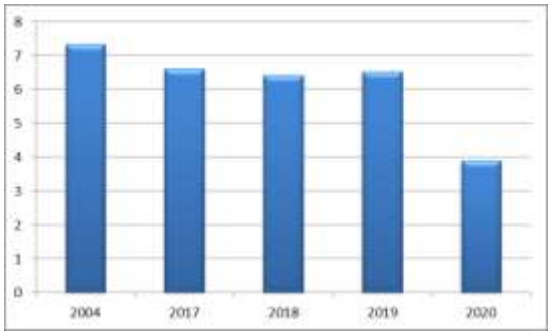
Le nombre annuel de permanences varie de 31 (1er arrondissement) à 145 (20ème arrondissement). Le faible nombre de permanences dans le 17ème arrondissement s'explique par l'accord spécifique qui existait alors dans cette mairie.

Le nombre d'usagers reçus oscille entre 157 (17ème arrondissement) et 999 (20ème arrondissement). Là encore, le chiffre pour le 17ème arrondissement résulte du fait que cet arrondissement bénéficiait d'un dispositif autonome de permanences d'avocats.

Selon les arrondissements, la moyenne d'usagers reçus par permanence est comprise entre 4,91 (17ème arrondissement) et 7,17 (19ème arrondissement). Globalement, en 2019, le taux moyen de fréquentation se situe à 6,52 usagers par permanence, étant rappelé que la fréquentation théorique par permanence est de neuf usagers.

Compte tenu de la baisse de fréquentation enregistrée en 2020, le nombre moyen d'usagers reçus par permanence chute à 3,89, en nette diminution par rapport aux années antérieures comme le montre le graphique suivant.

Graphique 2 : Évolution du nombre moyen d'usagers reçus par permanence d'avocat en mairies d'arrondissement (2004-2020)



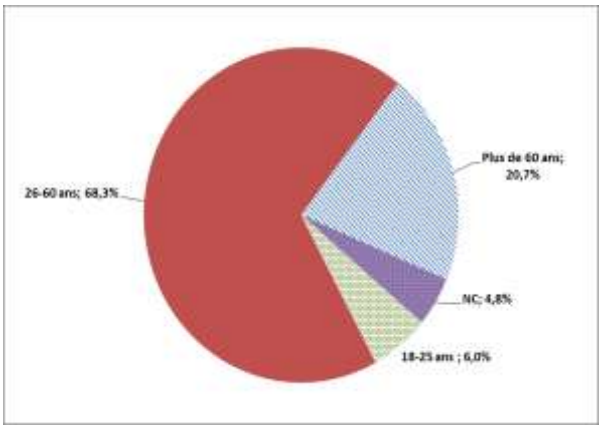
Source : IGVP, à partir des données du Barreau de Paris

Ces constats relatifs au nombre moyen d'usagers accueillis en permanences s'expliquent notamment par un absentéisme assez significatif. D'après les informations communiquées par la DAJ, le taux d'absentéisme était de 20% en 2015, de 22% en 2019 et de 29% en 2020. Il s'agit là de taux moyens, l'écart variant entre 4% et 37% selon les arrondissements. Comme on le verra ultérieurement, ces taux sont élevés par comparaison avec les autres dispositifs.

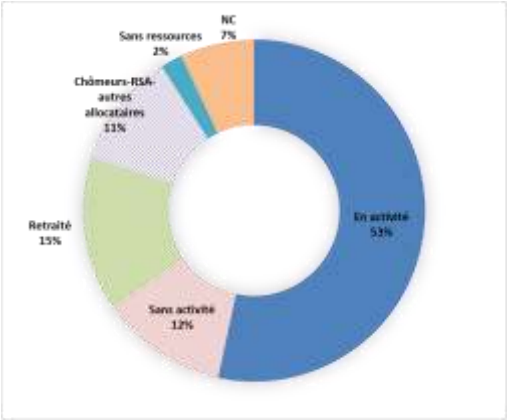
1.1.4. Des usagers majoritairement issus de l'arrondissement et en activité

Comme le montrent les deux graphiques qui suivent, les usagers ont en majorité entre 26 et 60 ans et sont en activité.

Graphique 3 : Répartition des usagers reçus selon leur âge (2020)



Graphique 4 : Répartition des usagers reçus selon leur situation professionnelle (2020)



Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

Ces pourcentages sont d'une grande stabilité comme l'illustrent les deux tableaux ci-dessous.

Tableau 1 : Répartition des usagers reçus par tranche d'âge (2017-2020)

	2017	2018	2019	2020
Mineur	0,11%	0,11%	0,2%	0,2%
18-25 ans	5,60%	5,24%	5,4%	6,0%
26-60 ans	61,92%	62,21%	61,3%	68,3%
Plus de 60 ans	27,10%	25,95%	26,2%	20,7%
NC	5,26%	6,49%	7,0%	4,8%

Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

Tableau 2 : Répartition des usagers reçus selon leur situation professionnelle (2017-2020)

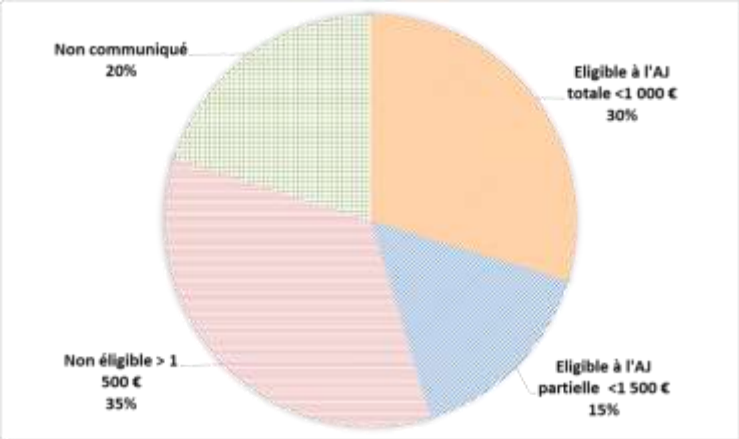
	2017	2018	2019	2020
En activité	47,08%	47,80%	48,33%	53,38%
Sans activité	12,45%	9,05%	10,66%	12,07%
Retraité	19,59%	18,81%	18,88%	14,62%
Chômeurs-RSA-autres allocataires	9,89%	9,59%	8,66%	10,87%
Sans ressources	1,45%	1,20%	1,23%	2,06%
NC	9,53%	13,56%	12,25%	7,00%

Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

L'année 2020 se caractérise par une légère augmentation de la proportion d'actifs, compensée par une diminution de celle de retraités, ce qui peut s'expliquer en partie par le fait que ces derniers ont eu tendance à demeurer chez eux du fait de la crise sanitaire, mais aussi par des besoins accrus en droit du travail pour les actifs.

La répartition des usagers en fonction de leurs revenus est la suivante.

Graphique 5 : Répartition des usagers selon leur niveau de revenus (2020)

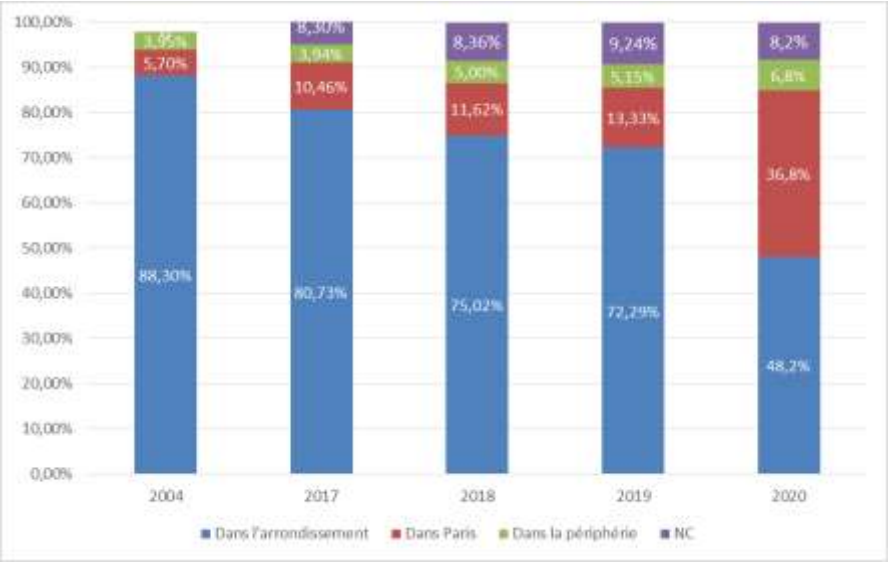


Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

Si près des trois quarts des usagers bénéficient de ressources stables, on notera que 45% sont éligibles à l'aide juridictionnelle[6] alors que, selon l'Observatoire des inégalités, au niveau national, seuls 26% des salariés gagnent moins de 1 500 €, seuil au-delà duquel cette aide n'est plus attribuée.

Enfin, ces permanences constituent un dispositif qui bénéficie d'un bon ancrage local puisque ses bénéficiaires habitent en très grande majorité l'arrondissement.

Graphique 6 : Répartition des usagers selon leur origine géographique (2004-2020)



Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

[6] L'aide juridictionnelle est la prise en charge, totale ou partielle, par l'État des frais liés à une procédure devant une juridiction judiciaire ou administrative. Son octroi dépend du revenu fiscal de référence et de la valeur du patrimoine du justiciable. Le seuil d'octroi correspond à un revenu mensuel d'environ 1 500 €, ce montant variant en fonction de la composition du foyer fiscal.

Seule l'année 2020 fait exception. Trois raisons peuvent expliquer cette évolution :

- compte tenu du couvre-feu et du changement d'horaires induit par celui-ci, certains usagers se sont rendus à des permanences proches de leur lieu de travail ;
- le fait d'avoir organisé des permanences par téléphone a encouragé l'inscription à des permanences plus lointaines ;
- le nouveau mode d'inscription en ligne a pu avoir un impact sur cette répartition ; en effet, le site de la Ville de Paris met en avant les permanences les plus proches où il reste de la place, ce qui incite les usagers à s'inscrire dans l'arrondissement où ils pourront être le plus rapidement reçus.

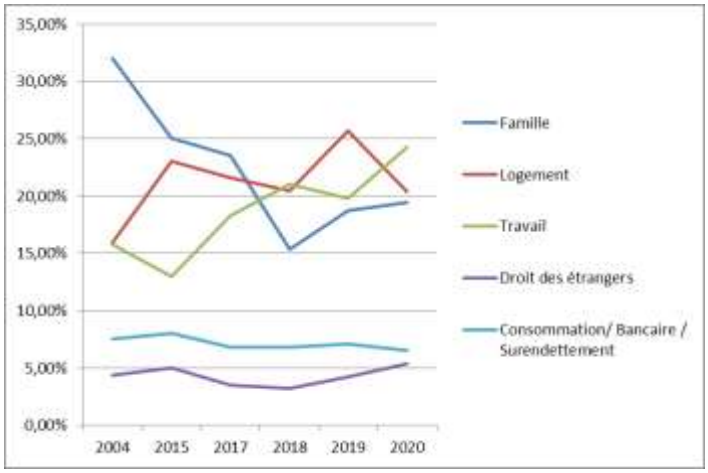
S'agissant du niveau de satisfaction des bénéficiaires du dispositif, on relèvera qu'il n'existe pas de données disponibles, faute d'enquêtes réalisées en ce sens. En 2005, dans le cadre de la mission n°04-64, 634 usagers avaient répondu à un questionnaire de l'Inspection générale, dont l'exploitation montrait que la consultation avait été jugée utile par 88,3% des usagers interrogés et que 91,3% étaient satisfaits des conditions d'organisation des entretiens.

Plus récemment, en 2019, une étude axée sur les aspects qualitatifs du dispositif a été confiée par la DAJ à une sociologue, laquelle signale une durée trop courte d'entretien qui, selon elle, devrait passer de 20 à 30 minutes. Les échanges que les rapporteurs ont eus avec les représentants du Barreau de Paris montrent cependant que la durée des entretiens (20 minutes en théorie) n'est pas figée et varie en fonction de la complexité du cas et du nombre d'usagers présents à la permanence.

1.1.5. Des consultations centrées sur trois domaines juridiques

Trois domaines de droit se détachent nettement dans les questions soumises aux avocats qui assurent les permanences. Il s'agit du droit de la famille, du droit du logement et du droit du travail comme le montre le graphique qui suit.

Graphique 7 : Répartition des consultations par domaine de droit (2004-2020)



Source : IGVP, à partir de données du Barreau de Paris

Le droit du travail est en augmentation quasi constante depuis 2015 et détient désormais la première place. Cette progression vient confirmer le constat fait par la DAJ en 2016 lorsqu'elle avait recensé avec les acteurs de terrain les besoins non satisfaits des usagers. À cette occasion, la décision avait été prise d'adapter les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement, ce dispositif étant plus simple et plus rapide à faire évoluer que les autres. Cette adaptation est entrée en vigueur en 2017 : la moitié des permanences est

demeurée généraliste ; un quart a été spécialisé en droit du travail ; le dernier quart a été réparti entre droit du logement et droit de la famille en fonction de la demande exprimée par chaque mairie.

En deuxième position, en 2020, on trouve le droit du logement en baisse par rapport à 2019.

Le droit de la famille se classe troisième alors qu'il occupait la première place en 2004, loin devant les autres domaines juridiques.

Enfin, on peut noter qu'à la différence des autres dispositifs d'accès au droit parisiens le droit des étrangers ne représente qu'une faible proportion des sujets abordés en consultations (de l'ordre de 5%).

1.2. Les relais d'accès au droit : un dispositif destiné aux plus démunis

1.2.1. Un dispositif spécifiquement parisien

Les RAD ont été créés en 1998 par le Département de Paris, le CDAD et l'association Droits d'urgence. Dans le cadre du dispositif des « emplois jeunes », le Département de Paris a engagé une cinquantaine de consultants juridiques qu'il a mis à disposition du CDAD. Ce dernier a conclu la même année avec Droits d'urgence une convention lui confiant la gestion du dispositif.

Avec la fin des « emplois jeunes », ce schéma a été revu. Le président de Droits d'urgence de l'époque a alors créé une association ad hoc dénommée Accès aux Droits Solidarité Paris (ADSP). Les consultants juridiques ont été mis à disposition de cette structure dans le cadre d'un avenant à la convention conclue entre le Département de Paris et le CDAD en 1998. Parallèlement, le Département a conclu un marché de service avec ADSP pour la gestion du dispositif (les RAD comprenaient alors un pôle de 25 consultants d'accès au droit, un coordinateur du dispositif ainsi qu'un responsable administratif et financier).

Les différents marchés qui se sont succédé ont été attribués à cette même association. Celle-ci a fusionné avec Droits d'urgence en 2014. Au fur et à mesure des renouvellements de marché, le nombre de consultants en accès au droit a diminué. À ce jour, il y en a seulement 22.

Le marché relatif à la période 2016-2018 ayant été exécuté avec un déséquilibre financier important pour le titulaire du marché, il a été résilié et, pour la période 2019-2022, un nouveau marché a été conclu avec Droits d'urgence. Celui-ci se caractérise par un rééquilibrage financier et par une réduction de 14% du nombre de permanences commandées. Depuis 2018, la DASES utilise ce marché de la DAJ pour mettre en place des permanences juridiques dans ses six espaces solidarité insertion (ESI).

1.2.2. Un fonctionnement qui repose sur l'expérience de l'association Droits d'urgence

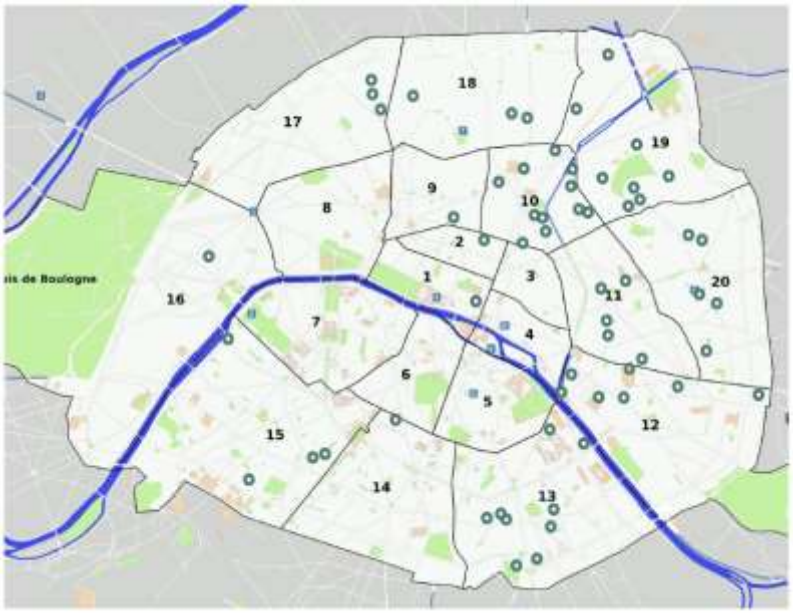
1.2.2.1. Le fonctionnement en période normale

Les RAD s'adressent plus particulièrement à un public de personnes démunies. Il complète l'offre des PAD sur le territoire parisien en visant un public dont le degré d'exclusion le conduit à ne plus fréquenter les équipements publics. Les RAD offrent à l'usager une information juridique, une orientation, un suivi et un accompagnement dans ses démarches.

Pour toucher les publics les plus éloignés et les plus exclus, la démarche consiste à aller au-devant des personnes en ouvrant des permanences juridiques dans les structures

qu'elles sont amenées à fréquenter (services sociaux, centres d'hébergement et de soins, etc.).

Figure 2 : Implantation des permanences RAD (2020)



Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

À quelques exceptions près, les permanences RAD sont implantées dans l'est parisien.

Les 60 permanences organisées en 2020 se sont tenues dans deux types de sites : des institutions publiques et des associations. Les institutions publiques sont les PAD, les MJD, le CASVP, des équipements de la DASES (ESI[7] et PSA[8]), le Service pénitentiaire d'insertion et de probation de Paris (SPIP[9]), le PAD Jeunes, l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris (AP-HP) et la Maison des aînés et des aidants. En 2019, 78% des permanences ont eu lieu dans ces institutions. Les associations sont l'Amicale du Nid, l'Association Charonne, la Coordination de l'accueil des familles demandeuses d'asile, le Centre d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques des usagers de drogues, l'association Tonus Emploi, Aurore, la Mie de Pain, Emmaüs, le Samu Social, l'Armée du Salut, le CASP, CAMRES et AIRES 10.

Par rapport à 2015, 22% des implantations de permanences ont été renouvelées. La mise à jour des permanences s'effectue dans le cadre d'un dialogue entre la DAJ et Droits d'urgence. Chaque semestre un échange intervient entre le coordinateur des RAD et la DAJ

[7] Les espaces solidarité insertion (ESI) accueillent de manière inconditionnelle tous ceux que les difficultés de l'existence ont conduits à un état de très grande précarité et d'exclusion. Les ESI offrent une mise à l'abri en journée et des prestations sociales et sanitaires. Ils s'intègrent au réseau parisien de la veille sociale.

[8] Les permanences sociales d'accueil (PSA) sont des services sociaux et administratifs au service des sans domicile fixe. Elles remplissent des missions d'accueil, d'écoute, d'information et d'orientation, d'accès aux droits et d'accompagnement social (accompagnement social global et accompagnement au titre du RSA).

[9] Le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP) est un service déconcentré, au niveau départemental, de l'administration pénitentiaire. Il assure le contrôle et le suivi des personnes placées sous main de justice, qu'elles soient en milieu ouvert ou en milieu fermé. Afin de prévenir la récidive et de favoriser la réinsertion des personnes condamnées, il concourt à l'individualisation des peines privatives de liberté et à la préparation des décisions de justice à caractère pénal.

sur le fonctionnement des permanences. La DAJ examine plusieurs critères, à savoir la fréquentation de la permanence, son évolution dans le temps, la qualité du partenariat entre le(s) juriste(s), la structure et le public. Si le fonctionnement d'une permanence n'est pas satisfaisant, elle est mise en observation et un bilan est effectué six mois après qui peut aboutir à sa fermeture.

Un nouveau lieu de permanence est choisi en fonction de sa pertinence (besoin constaté, type de public accueilli, nature du lieu, etc.). Il peut faire suite à une demande de la structure concernée. Dans les faits, la DAJ indique que Droits d'urgence est à l'origine de la plupart des propositions de nouveaux lieux.

Le temps de consultation moyen en RAD est de 45 minutes par usager, ce qui permet la compréhension du ou des problèmes de droit rencontrés par l'intéressé, problèmes que celui-ci n'exprime pas toujours clairement ou qu'il n'a pas identifiés. De son côté, le consultant en accès au droit a le temps de repérer les éventuelles urgences administratives ou juridiques et de définir les priorités.

Tous les juristes de l'association Droits d'urgence sont au minimum titulaires d'un master 2 en droit. Leur recrutement fait l'objet d'une validation par la DAJ qui reçoit leurs CV. Lors de sa prise de fonction, le nouveau juriste intervient en binôme avec un juriste confirmé. Les quatre cinquièmes des juristes ont plus de cinq ans d'expérience et le tiers plus de quinze ans. En 2019, un juriste a assuré en moyenne 1 132 entretiens.

Ces juristes accomplissent diverses tâches. À titre principal, ils informent les usagers reçus en permanences et les orientent vers des professionnels, des associations ou des institutions. Ils peuvent également rédiger des courriers ou des recours contre des décisions administratives. Plus rarement, ils les accompagnent pour effectuer des démarches, étant précisé que cet accompagnement peut également être effectué par des bénévoles de Droits d'urgence (voir tableau suivant).

Tableau 3 : Nombre d'accompagnements réalisés par Droits d'urgence (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020
Accompagnements par les salariés RAD	76	105	132	98	22
Accompagnements par les bénévoles des RAD	15	74	23	10	8
Total	91	179	155	108	30
part accompagnement salariés	*84%*	*59%*	*85%*	*91%*	*73%*

Source : IGVP, à partir du rapport d'activité 2020 de l'association Droits d'urgence

1.2.2.2. Les impacts de la crise sanitaire

La DAJ a effectué une enquête sur ce sujet. Il en ressort que les entretiens se sont déroulés par téléphone avec l'aide des assistantes sociales, des associations et des différents accueils des services. Une « hot line » a été mise en place pour les questions les plus simples des travailleurs sociaux. Les démarches auprès des administrations ont été effectuées par courriel.

De ce fait, certains usagers n'ont pas été en mesure de transmettre leurs documents en raison de leur incapacité à utiliser les outils numériques. De même, pour les consultants en accès au droit, il a pu être compliqué de d'effectuer à distance certaines démarches.

La continuité de l'activité s'est heurtée à divers obstacles :

- certaines structures ont manqué de personnel pour assurer le lien entre les usagers et les consultants en accès au droit ; en outre, certains consultants ont été malades ou ont dû s'arrêter pour garder leurs enfants ;

- certains juristes n'ont pas disposé du matériel informatique nécessaire et un grand nombre d'usagers n'ont pas pu s'intégrer dans un accès au droit « digitalisé » ;
- certaines structures associatives qui ont vu leur activité croître de manière importante n'ont pas été en mesure de mettre en place des permanences à distance ;
- la communication par téléphone a été compliquée pour certains usagers qui ne se trouvaient pas dans un endroit calme ; de même, la non-compréhension du français a été un obstacle et a nécessité dans certains cas de faire appel à des services de traduction.

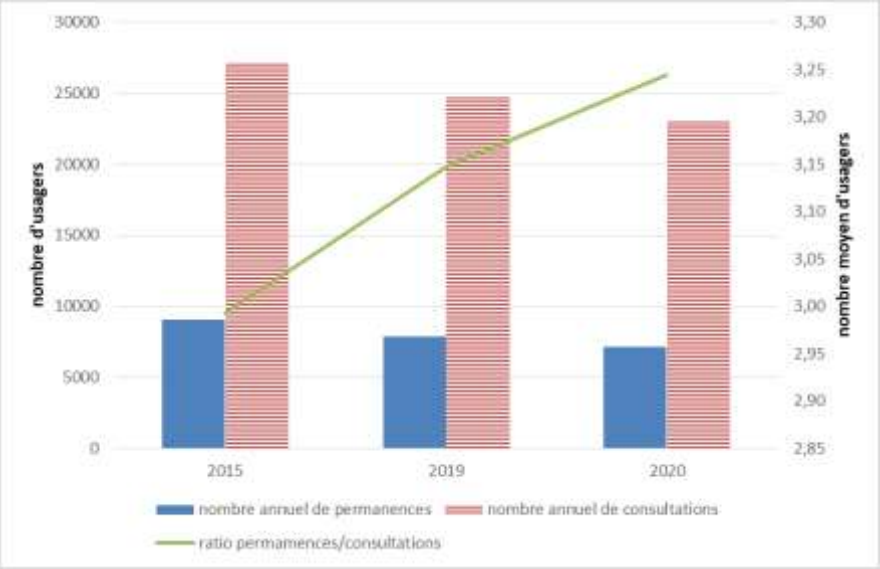
En ce qui concerne le public, les structures qui ont pu maintenir l'intervention des assistantes sociales n'ont pas perdu d'usagers. Les autres ont perdu les usagers les plus précaires, loin d'Internet et/ou ne parlant pas le français.

En revanche, les consultants en accès au droit ont vu arriver un nouveau type d'usagers, à savoir des personnes de nationalité française, de classe moyenne, propriétaires ou locataires, salariés ou indépendants, autonomes dans leurs démarches, habitués au numérique, en demande d'informations sur le droit du travail principalement, mais aussi sur les violences conjugales, les problèmes de voisinage et les amendes pour non-respect du confinement. Selon les structures, ce nouveau public représente entre 15 à 60 %.

1.2.3. Une fréquentation en légère diminution

La fréquentation du dispositif RAD est en diminution (27 181 consultations en 2015 contre 23 552 en 2020) en raison notamment d'une réduction du nombre des permanences (1 782 permanences en moins) comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 8 : Évolution du nombre de permanences et de consultations en RAD (2015-2020)



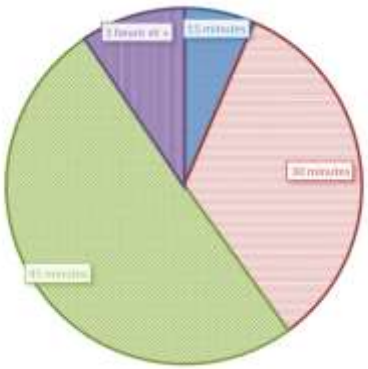
Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

La diminution du nombre de permanences a deux raisons. La première est une économie budgétaire décidée par la Ville qui s'est traduite par une moindre dépense de 120 000 € en 2016. La seconde tient au renouvellement du dernier marché relatif à la gestion du dispositif (2018). Afin de rééquilibrer l'exécution de ce marché, Droits d'urgence a décidé d'augmenter ses prix. Compte tenu de cette augmentation très significative, la Ville a commandé 14% de permanences en moins.

En revanche, le nombre moyen de consultations organisées au cours de chaque permanence a augmenté pour atteindre 3,24 (en 2004, il était de 2,07), ce qui a permis de limiter partiellement l'impact de la baisse du nombre de permanences.

En 2020, un peu plus de la moitié des consultations ont eu une durée de 45 minutes et un tiers de 30 minutes.

Graphique 9 : Répartition de la durée des entretiens dans le dispositif RAD (2020)

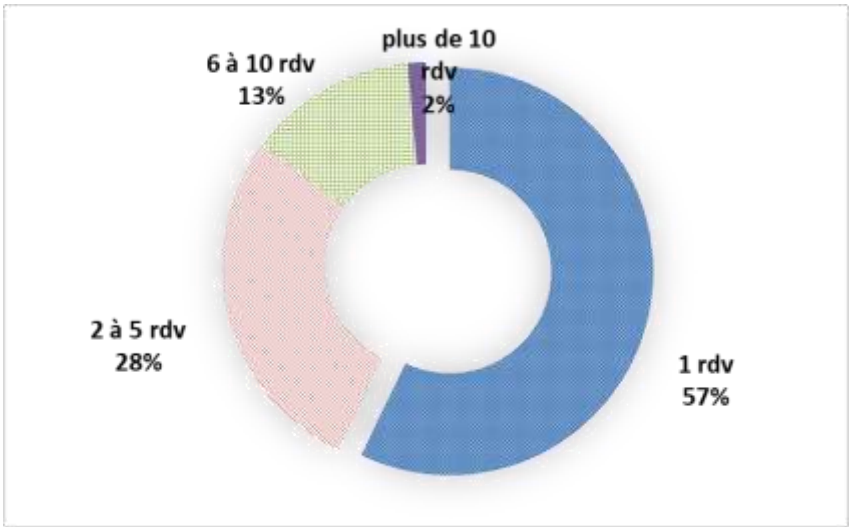


Graphique 10 : Répartition de la durée des entretiens dans le dispositif RAD (2015-2020)

Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

La répartition est plus ou moins la même que les années antérieures, avec une forte proportion d'entretien durant 45 minutes. La complexité des situations soumises aux consultants en accès au droit justifie non seulement des durées de consultation plus longues mais aussi, pour 43% des dossiers, plusieurs rendez-vous successifs (dans 15% des dossiers plus de cinq consultations ont été nécessaires).

Graphique 11 : Nombre de consultations nécessaires pour les dossiers soumis aux RAD (2020)



Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

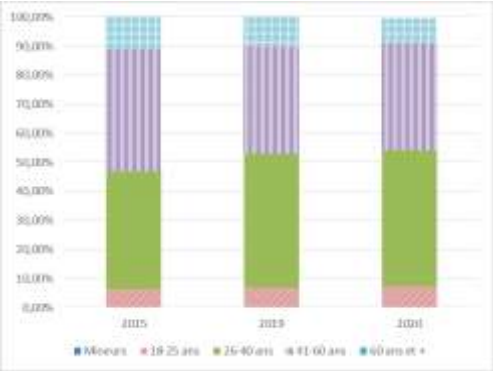
1.2.4. Un public majoritairement féminin, relativement jeune et ressortissant de pays extérieurs à l'Union européenne

Les usagers reçus sont en majorité des femmes (53,1% en 2019 et 52,5% en 2020).

Toutefois, ces chiffres recouvrent de grandes disparités. Si le public est effectivement majoritairement féminin dans les permanences RAD tenues en PAD et MJD, il est davantage masculin dans le secteur associatif (52%), au PAD Jeunes (60,5%), dans les ESI et PSA (68%) et surtout au SPIP de Paris (95%).

Les usagers du dispositif RAD sont de plus en plus jeunes comme le montre le graphique suivant, où on constate que la tranche d'âge des 26/40 ans est devenue la première devant celle des 41/60 ans.

Graphique 12 : Répartition par âge des usagers des RAD (2015-2020)



Graphique 13 : Répartition par origine des usagers des RAD (2015-2020)

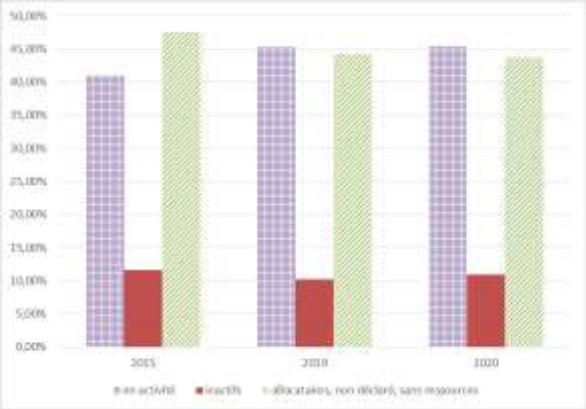
Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

De même, les usagers reçus sont en majorité des ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne. Sur ce point, une grande différence peut être constatée selon les organismes dans lesquels se tiennent les entretiens. Ainsi, en 2020, ce taux est de 57% dans les PAD et MJD (où ont lieu la majorité des entretiens), mais il est de 96,1% au PAD Jeunes, de 80,3% au SPIP de Paris, de 76% dans les équipements de la DASES, de 81% à l'AP-HP et même de 97% dans les ESI. Dans le secteur associatif, il se situe à 68%. En 2019, les ordres de grandeur sont les mêmes.

Cette répartition a un impact sur la situation administrative des usagers. Globalement, en 2020, 55% d'entre eux sont en situation régulière. En revanche, dans les permanences organisées à l'AP-HP et le secteur associatif, seulement 33% des usagers sont en situation régulière. Dans les ESI, 93% du public reçu est en situation irrégulière.

Le public des RAD se répartit plus ou moins à part égale entre salariés et personnes en précarité (allocataires, travailleurs non déclarés et sans ressources). Cette forte part de personnes en situation précaire montre que ce dispositif atteint son but et reçoit les usagers les plus démunis.

Graphique 14 : Répartition des usagers des RAD selon leur situation professionnelle (2015-2020)



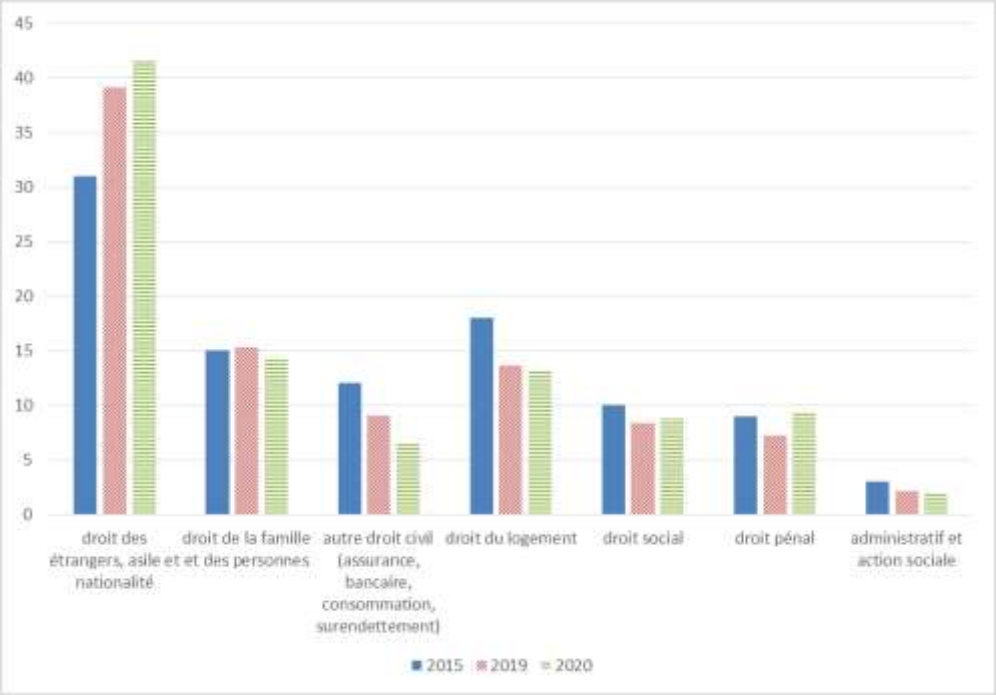
Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

Là également, ce pourcentage masque de grandes disparités. La proportion de salariés est légèrement majoritaire dans les permanences organisées dans les PAD, MJD et au CASVP. En revanche, dans les équipements de la DASES, de l'AP-HP et le secteur associatif, ils représentent moins du quart des usagers reçus. Sans surprise, les usagers les plus précaires et exclus sont dans les lieux où « l'aller vers » a pleinement son sens.

1.2.5. Un dispositif de plus en plus centré sur le droit des étrangers

Le droit des étrangers (y compris les questions d'asile et de nationalité) est le principal sujet abordé lors des consultations RAD. La part qu'il représente augmente de plus en plus pour dépasser désormais le seuil de 40%. Cela s'explique par la proportion significative de ressortissants extérieurs à l'Union européenne en situation irrégulière parmi le public des RAD et également en raison des difficultés à obtenir des rendez-vous avec la préfecture de police pour les titres de séjour. Ainsi, dans les ESI, le droit des étrangers représente en 2020 71% des demandes juridiques, 52% dans les RAD se déroulant dans les associations, 70% à l'AP-HP et 89% au PAD Jeunes. Si, comme le montre le graphique suivant, la proportion du droit des étrangers augmente significativement depuis 2015, le niveau de 2020 est proche de celui constaté en 2004 dans le rapport n°04-64 de l'Inspection générale (38%).

Graphique 15 : Domaines de droit traités lors des consultations en RAD (2015-2020)



Source : IGVP, à partir de données de Droits d'urgence

Viennent ensuite le droit de la famille (garde d'enfants, violences conjugales), le droit civil, le droit du logement (impayés de loyers, risques d'expulsion, troubles du voisinage) et le droit social (exécution du contrat de travail, contestation de sanctions disciplinaires, chômage partiel, etc.) comme dans l'ensemble des autres dispositifs d'accès au droit. Ces domaines sont davantage présents dans les consultations RAD tenues en PAD et en MJD.

1.3. Les maisons de la justice et du droit : un dispositif relevant du ministère de la justice

1.3.1. Un dispositif national piloté par l'État

Les MJD sont des établissements du ministère de la justice. Leur création et leur fonctionnement sont prévus au titre III de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire (article R.131-1 et suivants). Les MJD sont nées dans les années 1990 et ont été institutionnalisées par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits.

La création d'une MJD fait l'objet d'une convention constitutive qui est signée entre (pour Paris) le préfet de Paris et le préfet de police, le président du Tribunal judiciaire de Paris, le procureur de la République près ce tribunal, le Maire de Paris, le Bâtonnier de l'ordre des avocats et une ou plusieurs associations œuvrant dans le domaine de la prévention de la délinquance, de l'aide aux victimes ou de l'accès au droit.

À Paris, elles ont été créées par convention du 24 novembre 1999, renouvelée le 11 mars 2004. Elles sont placées sous l'autorité conjointe du président du Tribunal judiciaire de Paris et du procureur de la République près ledit Tribunal. Le territoire parisien comprend trois MJD qui ont chacune un ressort territorial :

- MJD Paris Sud (novembre 1999) : 5ème, 6ème, 7ème, 13ème, 14ème et 15ème arrondissements ;

- MJD Paris Nord-Est (février 2001) : 10ème, 11ème, 12ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements ;
- MJD Paris Nord-Ouest (octobre 2001) : 1er, 2ème, 3ème, 4ème, 8ème, 9ème, 16ème et 17ème arrondissements.

Chaque MJD est en principe dotée d'un conseil. À Paris, la gouvernance des MJD a été adaptée et est exercée par deux instances :

- **Le conseil des MJD** qui est commun aux trois MJD parisiennes. Il est présidé par le président du Tribunal judiciaire de Paris et par le procureur de la République. Il est composé des représentants des signataires de la convention, du greffier en chef du Tribunal judiciaire, du secrétaire en chef du Parquet, des magistrats référents du siège et du Parquet, des greffiers des MJD et du secrétaire général du CDAD de Paris. Le conseil des MJD définit les orientations et l'organisation des MJD. Il autorise les interventions des associations. Il examine les conditions financières du fonctionnement des MJD et établit leur règlement intérieur. Il se réunit une fois par an et élabore un rapport d'activité annuel adressé aux chefs de cour qui en assurent la transmission au garde des Sceaux.
- **Un comité de pilotage pour chaque MJD :** il est chargé de mettre en œuvre les orientations définies par le conseil des MJD. Il est composé du juge d'instance référent et du magistrat référent du Parquet, des représentants des autres signataires, du secrétaire général du CDAD et du greffier de la MJD. Y participent également des représentants de la mairie d'arrondissement où est située la MJD et du commissariat d'arrondissement.

Les MJD remplissent deux grandes missions : une mission liée à l'accès au droit et une mission à caractère pénal.

En matière d'accès au droit, elles sont des lieux d'accueil, d'écoute, d'orientation et d'information gratuite et confidentielle sur les droits et obligations de chacun.

Au titre de leur mission pénale, les MJD assurent une présence judiciaire de proximité et favorisent l'aide aux victimes. Des modes alternatifs de règlement des différends peuvent également s'y dérouler. En tant que service judiciaire de proximité, les MJD bénéficient d'un monopole pour participer à l'action pénale du ministère de la justice.

En matière pénale, elles interviennent dans trois domaines :

- la convocation de majeurs par des délégués du procureur de la République en vue d'un rappel à la loi ou d'un classement des poursuites sous conditions ;
- la convocation de mineurs aux mêmes fins ;
- le pointage de personnes placées sous contrôle judiciaire.

Le tableau suivant permet de quantifier chacune de ces activités.

Tableau 4 : Activités pénales des MJD parisiennes (2015-2019)

		2015	2018	2019
mesures alternatives aux poursuites	rappels à la loi	388	634	458
	classements sous condition	330	349	436
	mineurs convoqués	2126	1513	424
	mineurs présents	1163	867	169
contrôle judiciaire	convoqués	2509	1676	1921
	présents	1609	1087	1290

Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

L'activité pénale des MJD ne sera pas étudiée dans le présent rapport et les chiffres données par la suite pour les MJD ne la prennent pas en compte.

1.3.2. Un fonctionnement qui associe plusieurs partenaires

La gestion de chaque MJD est assurée par deux agents de l'État : un greffier assisté d'un adjoint administratif. À Paris, les trois MJD sont coordonnées par une directrice des services de greffe, qui est par ailleurs secrétaire générale du CDAD.

La Ville de Paris met à disposition les locaux et en assure l'entretien.

En matière d'accès au droit, le fonctionnement des MJD repose sur un accueil généraliste des usagers et un accueil en permanences spécialisées.

Les agents du ministère de la justice affectés aux MJD ont pour missions l'accueil du public, l'information et l'orientation des usagers dans leurs démarches, la tenue de permanences dites « d'accueil renforcé », la gestion administrative de la MJD et la gestion des locaux. L'accueil était également assuré par un agent missionné par Droits d'urgence dans le cadre d'une convention « adulte-relais », mais l'association a commencé, à partir de 2019, à mettre fin à ces mises à disposition de personnel (voir § 2.5.3. du rapport).

L'accueil peut être téléphonique ou physique. Il a pour objet la prise de rendez-vous, les informations diverses (procédures et/ou fonctionnement des permanences des MJD), la confirmation de rendez-vous, l'annulation de ceux-ci et l'orientation vers un service extérieur.

Un accueil renforcé a été mis en place dans les MJD parisiennes. Il est assuré par les greffiers, leurs adjoints, les agents d'accueil et les différents stagiaires reçus (élèves avocats ou stagiaires « Science-Po »). Cet accueil apporte aux usagers des réponses sur des problématiques juridiques simples (aide à la constitution de dossier pour l'aide juridictionnelle ou en matière de surendettement ou de DALO, rédaction de courriers divers).

Les permanences d'accès au droit sont généralistes ou spécialisées (droit du travail, droit du logement, droit des étrangers, relations avec les services publics, droit bancaire et consommation, voies d'exécution, tutelles et curatelles). Il existe également des permanences consacrées à l'aide aux victimes et à la conciliation.

Les permanences sont assurées notamment par des avocats, des juristes de Droits d'urgence, de Paris aide aux victimes (PAV), de l'ADIL 75, du Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et de diverses associations (Association pour l'accompagnement social et administratif des migrants, Association générale des familles, Confédération générale du logement, Jurissecours, Confédération nationale des associations familiales catholiques et Association des Tunisiens en France). Des huissiers et notaires assurent aussi des permanences.

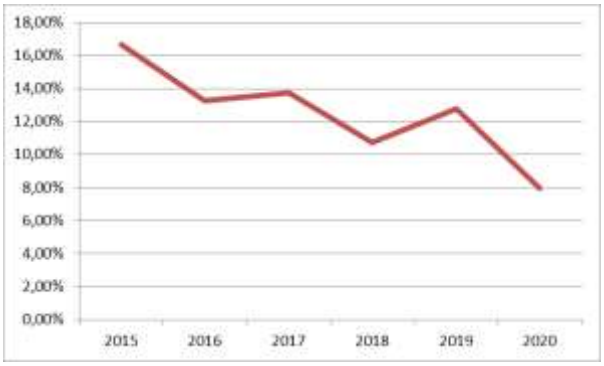
L'inscription aux permanences s'effectue auprès de l'accueil de la MJD. Afin de lutter contre l'absentéisme, les MJD ont adopté les mesures suivantes :

- confirmation des rendez-vous (les usagers doivent confirmer leur rendez-vous 48 heures avant la tenue de la permanence par courriel, par téléphone ou en venant sur place ; s'ils ne le font pas, les MJD les rappellent la veille) ;
- ouverture du planning d'une semaine sur l'autre (les rendez-vous ne sont pas fixés à une échéance trop lointaine, ce qui réduit le risque d'oubli par les usagers) ;
- tenue d'une liste d'attente constituée des personnes qui n'ont pas pu se voir proposer un rendez-vous lorsqu'elles ont contacté la MJD ;
- partenariat avec les PAD et les autres MJD (lorsqu'une permanence se remplit difficilement, les responsables des différents équipements d'accès au droit sont

informés de la disponibilité de places afin qu'ils orientent leurs usagers vers celle-ci si leurs plannings sont saturés).

Ces mesures sont relativement efficaces car l'absentéisme est significativement en diminution.

Graphique 16 : Évolution de l'absentéisme dans les MJD parisiennes (2015-2020)



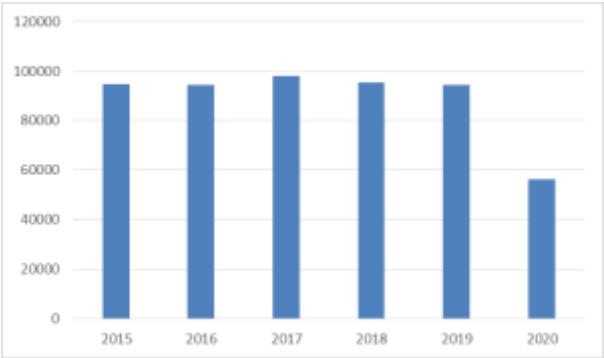
Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

Les MJD parisiennes n'ont pas de site Internet, alors qu'en province ou en banlieue parisienne elles en ont un qui renseigne les usagers sur l'activité de la MJD, sur ses différentes permanences, voire leur propose des fiches juridiques pratiques.

1.3.3. Une fréquentation relativement stable

En 2019, la fréquentation des MJD au titre de l'accès au droit s'est établie à 94 377 usagers contre 56 228 en 2020, année atypique durant laquelle les MJD parisiennes ont fermé trois mois en raison de la crise sanitaire. Comme l'illustre le graphique suivant, cette fréquentation est relativement stable au cours des années précédentes. Cette stabilité masque, toutefois, des évolutions divergentes selon les MJD.

Graphique 17 : Évolution du nombre de personnes accueillies dans les MJD (2015-2020)



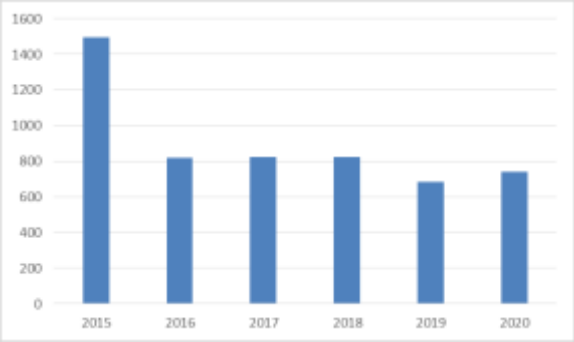
Graphique 18 : Évolution du nombre de personnes accueillies dans chaque MJD (2015-2020)

Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

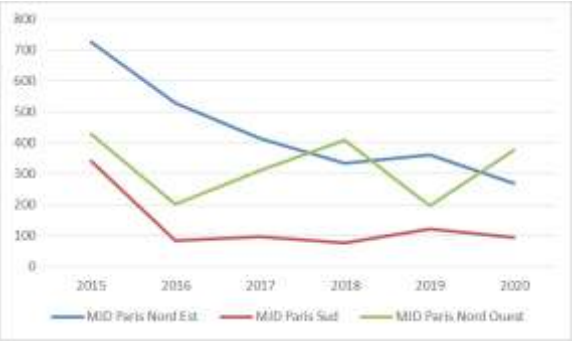
Après une période de stabilité, la fréquentation de la MJD Paris Nord-Est a connu une augmentation très significative en 2019. Les MJD Paris Sud et Paris Nord-Ouest ont vu, en revanche, le nombre de personnes accueillies diminuer.

Il en de même pour le nombre d'usagers qui ont bénéficié d'un accueil renforcé. À compter de 2016, ce nombre a été divisé presque par deux. Cette évolution est la même quelle que soit la MJD, avec cependant un très léger rebond en 2020 pour la MJD Paris Nord-Ouest.

Graphique 19 : Évolution du nombre d'usagers ayant bénéficié d'un accueil renforcé (2015-2020)



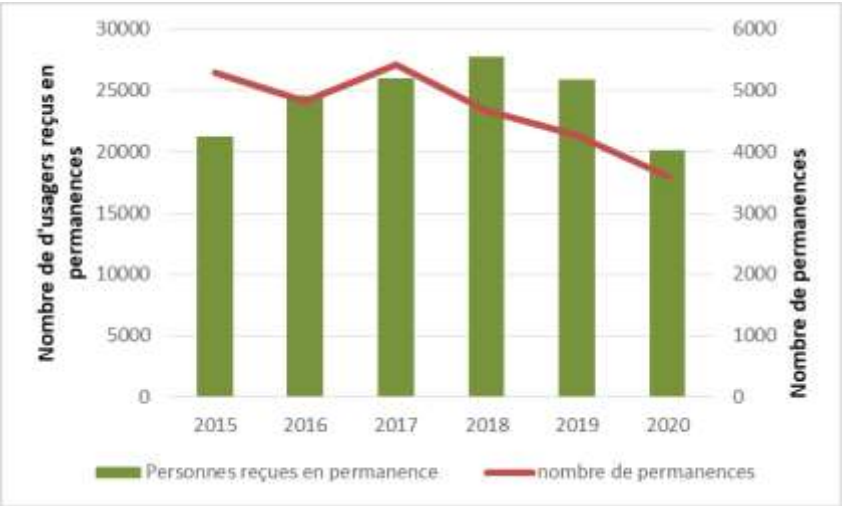
Graphique 20 : Évolution par MJD du nombre d'usagers ayant bénéficié d'un accueil renforcé (2015-2020)



Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

Après une hausse régulière de la fréquentation des permanences depuis 2015, celle-ci est en légère diminution en 2019 (plus forte en 2020) comme le montre le graphique suivant.

Graphique 21 : Évolution de la fréquentation et du nombre de permanences en MJD (2015-2020)



Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

La diminution du nombre d'usagers reçus en permanences en 2019 s'explique principalement par une baisse du nombre de permanences assurées par Droits d'urgence à la MJD Paris Nord-Ouest (moins 300 permanences). Entre 2017 et 2019, le nombre de permanences a diminué de 900, soit -17%. La forte diminution en 2020 s'explique par la crise sanitaire.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DAJ signale que « *la diminution importante du nombre de permanences assurées par l'association Droits d'urgence en 2019 à la MJD Paris*

Nord-Ouest s'explique par le droit de retrait exercé à deux reprises en mars et en mai/juin 2019 par les juristes de Droits d'urgence en raison de la présence d'animaux dans les locaux et par la fermeture de la MJD en juillet/août 2019 pour le traitement de ce problème ».

Les rapports d'activités des MJD ont comporté jusqu'en 2018 des éléments relatifs à la satisfaction des usagers. On peut y relever des taux de réponses positives très élevés (plus de 90%) à la plupart des questions posées (clarté du langage utilisé, temps consacré au cas, qualité des conseils apportés, etc.).

1.3.4. Un public plutôt féminin, parisien et d'âge moyen

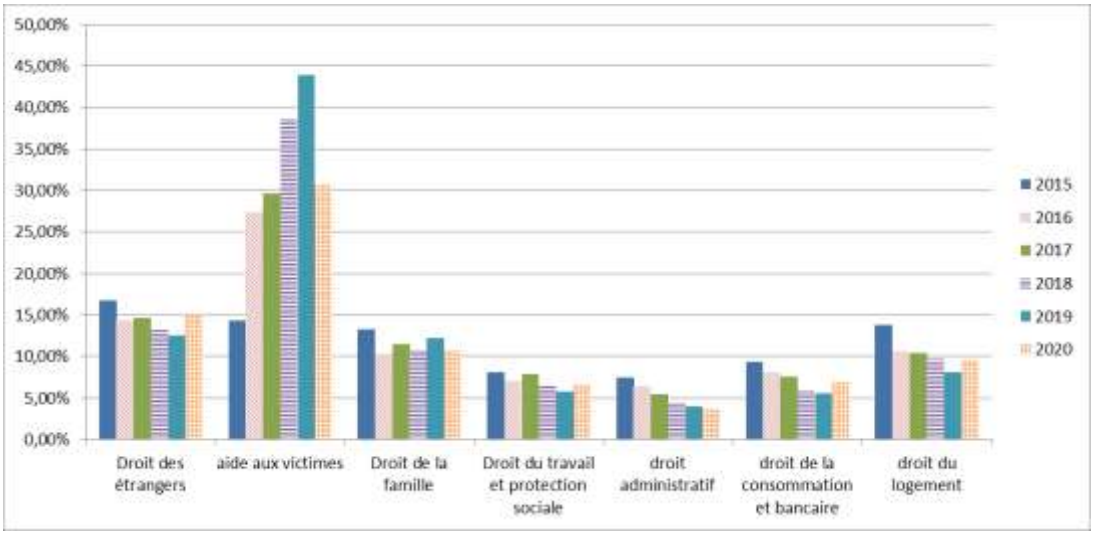
Les données relatives au profil des usagers doivent être prises avec précaution car Paris Aide aux Victimes (PAV) ne remplit pas ces informations pour les personnes qu'elle reçoit dans la MJD Paris Nord-Ouest. Sous cette réserve, on peut toutefois retenir que les usagers :

- ont en majorité entre 26 et 60 ans ;
- sont principalement des femmes (60%) ;
- habitent dans le ressort de la MJD (45%) ;
- n'occupent pas un emploi salarié (69%).

1.3.5. Une place importante occupée par le droit des victimes

Les domaines juridiques abordés dans les MJD sont semblables à ceux des permanences d'avocats en mairies d'arrondissement et des PAD avec une particularité : le droit des victimes arrive non seulement en tête, mais progresse fortement. Cela s'explique principalement par les permanences tenues par Paris Aide aux victimes (PAV) à la MJD Paris Nord-Ouest.

Graphique 22 : Domaines de droit abordés lors des permanences dans les MJD (2015-2020)



Source : IGVP, à partir de données des rapports d'activités des MJD

La faible part du droit des étrangers peut être relevée par comparaison à d'autres dispositifs d'accès au droit (RAD notamment).

D'après la DAJ, cette situation s'explique en partie par l'arrêt des permanences en droit des étrangers assurées par l'association APTM en octobre 2018, celle-ci ayant été contrainte d'arrêter son activité pour des raisons financières.

1.4. Les points d'accès au droit : un dispositif de proximité implanté dans les quartiers politique de la ville

1.4.1. Un dispositif progressivement mis en place à Paris

Les PAD sont des lieux d'accueil permettant d'apporter une information de proximité sur leurs droits et devoirs aux personnes ayant à faire face à des problèmes juridiques ou administratifs. Ils proposent également un accompagnement aux démarches juridiques et administratives ainsi qu'un accès à la médiation et à la conciliation. Chaque PAD organise des permanences juridiques généralistes et des permanences juridiques spécialisées notamment en matière de droit de la famille, droit du travail, droit du logement, prévention des expulsions, droit des étrangers, lutte contre les discriminations, violences faites aux femmes, etc.

Par délibération en date des 11 et 12 février 2002, le Conseil de Paris a autorisé la signature de l'avenant n°2 au contrat de ville 2000-2006 et l'engagement, en partenariat avec l'État et la Région Ile-de-France et en concertation avec le CDAD de Paris, de la mise en œuvre d'un programme de création de cinq PAD dans les quartiers relevant de la politique de la ville ainsi que du grand projet de renouvellement urbain (GPRU). Dans ce cadre, la Ville de Paris a créé cinq PAD, implantés dans des quartiers « politique de la ville » :

- le PAD 18 (2 rue de Suez 75018 Paris), créé en 2003 ;
- le PAD 19 (53 rue Compans 75019 Paris), créé en 2004 ;
- le PAD 20 (18 rue Ramus 75020 Paris), créé en 2006 ;
- le PAD 15 (22 rue de la Saïda 75015 Paris), créé en 2006 ;
- le PAD 13 (33 boulevard Kellermann 75013 Paris), créé en 2008.

Le PAD 20 a développé une action spécifique en matière d'accueil de personnes victimes de violences familiales en particulier des femmes victimes de violences conjugales. Le PAD 18, de son côté, a développé un partenariat local avec des associations et le commissariat dans le même domaine.

L'association Droits d'urgence gère les PAD des 13ème, 18ème et 20ème arrondissements.

L'association CASP gère les PAD des 15ème et 19ème arrondissements.

1.4.2. Un fonctionnement également impacté par la crise sanitaire

1.4.2.1. Les modalités de fonctionnement en période « normale »

Le fonctionnement de chaque PAD est assuré théoriquement par trois agents : un juriste, chargé de la coordination de l'activité du PAD, et deux agents d'accueil.

L'association CASP a fait le choix d'avoir le même juriste coordinateur pour le PAD 15 et le PAD 19.

Le fonctionnement des PAD repose sur un accueil généraliste des usagers, un accueil renforcé et un accueil en permanences.

L'accueil généraliste peut être téléphonique ou physique. Il a pour objet de :

- assurer une première écoute des personnes accueillies en vue de procéder à la compréhension et l'analyse de leurs besoins ;
- effectuer une orientation des personnes le nécessitant vers une permanence, interne ou externe au PAD, en fonction des thématiques juridiques concernées ;
- faciliter la liaison entre les intervenants et les personnes qu'ils suivent.

L'accueil renforcé permet de :

- apporter une première réponse lorsque le problème posé ne requiert pas l'intervention d'un juriste ou d'un avocat (explicitation d'un courrier ou d'une décision de justice par exemple) ;
- assurer une aide aux démarches urgentes (envoyer une demande d'aide juridictionnelle, contacter le greffe d'une juridiction, etc.).

Les permanences d'accès au droit sont généralistes ou spécialisées (droit social, droit du logement, droit des étrangers, relations avec les services publics, droit bancaire et consommation, voies d'exécution, lutte contre les discriminations et droit de l'enfance, droit de la famille, droit des personnes, tutelle et curatelle). Il existe également des permanences consacrées à la conciliation et d'autres avec des écrivains publics.

Ces permanences sont assurées par des avocats, des notaires, des juristes de Droits d'urgence, de l'ADIL 75, du CIDFF et d'autres associations (CRESUS, Leo Lagrange, CATRED, SOLIHA, SOS Racisme et Jurissecours).

Afin de lutter contre l'absentéisme en permanences, les PAD ont mis en œuvre les mesures suivantes :

- limitation du délai de prise de rendez-vous (10 jours maximum) ;
- substitution des rendez-vous (si un usager ne se rend pas à son rendez-vous, l'intervenant peut recevoir immédiatement, à concurrence du temps restant, toute personne se présentant à l'accueil et dont le cas relève de sa compétence) ;
- confirmation des rendez-vous (les usagers sont invités à confirmer leur rendez-vous 48 heures à l'avance ; à défaut, les agents d'accueil les contactent aux fins de confirmation) ;
- « surbooking » pour certaines permanences.

On notera toutefois que, contrairement aux MJD, les rapports d'activité des PAD ne contiennent pas de données sur l'absentéisme.

À l'absentéisme des usagers s'ajoute une sous-utilisation des locaux dédiés aux consultations juridiques comme le démontre le tableau suivant établi pour 2019, dernière année de fonctionnement normal.

Tableau 5 : Utilisation des locaux des PAD et taux de réalisation des permanences (2019)

PAD	Nombre de bureaux	Nombre de permanences possibles	Nombre de permanences programmées	taux de programmation	nombre de permanences déclarées	taux de réalisation des permanences	taux d'utilisation des locaux
13	4	1432	1253	87,5%	939	74,9%	65,6%
15	4	1432	1432	100%	905	63,2%	63,2%
18	3	1074	1074	100%	729	67,9%	67,9%
19	4	1432	1365	95%	1229	90,0%	85,8%
20	3	1074	1074	100%	912	84,9%	84,9%
TOTAL		**6444**	**6198**		**4714**	**76,1%**	**73,2%**

Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

En 2019, compte tenu du nombre de jours ouvrables, il aurait été possible en théorie de programmer 6 444 permanences dans les cinq PAD de la Ville. En fait, 6 198 permanences ont été programmées et, selon les rapports d'activités des PAD, 4 714 permanences seulement y ont été tenues. On peut donc en déduire un taux moyen de réalisation des permanences (76,1%) et un taux moyen d'utilisation des locaux (73,2%). Ces pourcentages sont faibles, surtout pour les PAD 13, 15 et 18 où les espaces de consultation sont inoccupés environ un tiers du temps.

1.4.2.2. L'impact de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu un impact important sur les modalités de fonctionnement des PAD. L'accueil des usagers a été presque exclusivement réalisé par téléphone ou par courriel. Ce dernier a surtout été utilisé pour la prise des rendez-vous ou pour des expérimentations de plannings partagés entre PAD (PAD 15 et 19) ou entre équipe d'accueil et consultants en accès au droit (PAD 13). Ce nouveau mode de fonctionnement a été possible grâce à l'adaptabilité des intervenants. Il a également fallu mettre en place de nouvelles modalités de communication : ainsi le site Internet de la Ville de Paris a fourni une information détaillée et à jour relative aux activités des différents partenaires de l'accès au droit. Les PAD ont rencontré des difficultés liées au manque de matériel informatique pour le télétravail (ordinateurs portables, imprimantes, scanner).

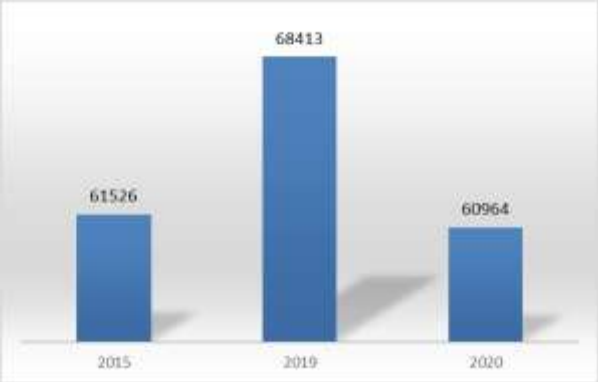
Certaines consultations ont été réalisées en visioconférence, ce qui a été apprécié par les usagers, mais la mise en place a été complexe. Il a également fallu faire face à l'absence de certains partenaires pour des raisons de santé ou de garde d'enfants

Ces nouvelles modalités de fonctionnement ont eu un impact sur le public. Outre une diminution de fréquentation (cf. § 1.4.3.), la nature du public a un peu changé. Les usagers habitués à utiliser les outils numériques ont été plus nombreux à la différence des plus précaires. Selon les PAD, ce nouveau public est estimé entre 8% (PAD 20) et 40% (PAD 15).

1.4.3. Une fréquentation qui varie selon les PAD

Si, comme le soulignait le rapport n°04-64 de l'Inspection générale, les PAD ont eu un peu de mal à trouver leur public à leur ouverture, la situation a changé une dizaine d'années plus tard. En effet, en 2015, les PAD ont accueilli 61 621 usagers. Depuis, la fréquentation globale est en augmentation (hors 2020) comme le montre le graphique 23. Mais cette tendance générale ne concerne pas les PAD 18 et 20 dans lesquels la fréquentation est en baisse constante (cf. graphique 24).

Graphique 23 : Nombre d'usagers reçus dans les PAD (2015-2020)



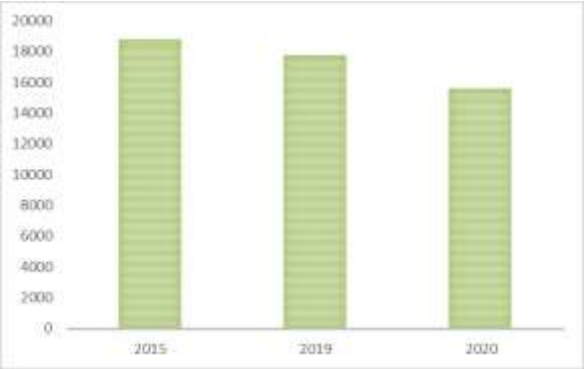
Graphique 24 : Fréquentation des différents PAD (2015-2020)

Source IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

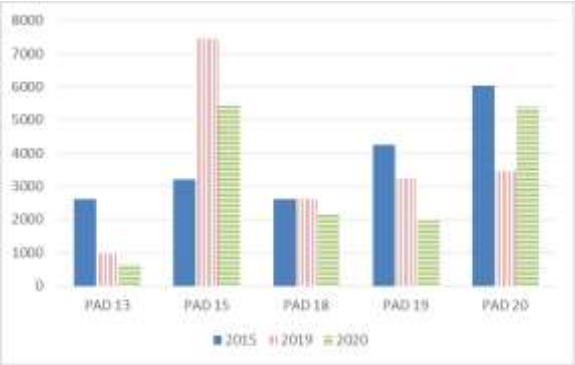
L'année 2020 est caractérisée par une diminution particulièrement significative du nombre de personnes accueillies. Cette baisse s'explique par la crise sanitaire et également par la dématérialisation de l'accueil et de certaines permanences qui a éloigné les usagers les plus précaires.

En ce qui concerne l'accueil renforcé, le nombre de personnes accueillies est en diminution constante comme l'illustrent les graphiques suivants.

Graphique 25 : Évolution du nombre d'usagers accueillis dans le cadre de l'accueil renforcé (2015-2020)



Graphique 26 : Évolution du nombre d'usagers accueillis dans chaque PAD dans le cadre de l'accueil renforcé (2015-2020)

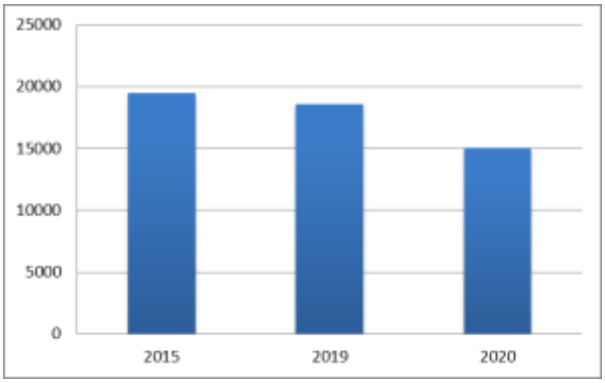


Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

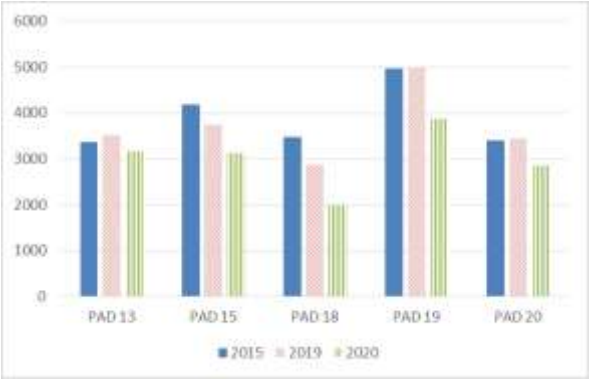
L'évolution globale masque d'importantes disparités entre PAD. Ainsi, s'il n'est pas tenu compte de l'année 2020, l'accueil renforcé dans le PAD 15 connait une augmentation très sensible alors qu'il diminue assez nettement dans les PAD 13, 19 et 20 (pour le PAD 13, la situation s'explique notamment par l'absence d'un agent d'accueil pour maladie).

En ce qui concerne les permanences, le nombre d'usagers qui les fréquentent est également en diminution depuis 2015. Le caractère particulier de l'année 2020 ne fait qu'accentuer une tendance entamée auparavant. Cette diminution est principalement due à une réduction du nombre de permanences organisées (le nombre moyen de personnes reçues par permanence demeure le même). Ainsi, en 2019, 4 714 permanences ont été organisées contre 4 846 en 2015. En 2020, année atypique, le nombre de permanences a été de 3 943.

Graphique 27 : Évolution du nombre d'usagers reçus en permanences (2015-2020)



Graphique 28 : Évolution du nombre d'usagers reçus en permanences dans chaque PAD (2015-2020)



Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

S'agissant de l'évaluation de la satisfaction des services rendus par les PAD, force est de constater que les rapports d'activités ne contiennent aucune donnée sur ce sujet. Cela complexifie leur contrôle par la DAJ qui, de ce fait, est contrainte de conduire ses propres enquêtes de satisfaction.

La dernière enquête de ce type date de 2013. Elle montrait que la réalisation de questionnaires de satisfaction est en soi compliquée à réaliser notamment en raison de la barrière de la langue, principalement dans les PAD 13 et 18 où certains usagers sont éloignés de la compréhension du français (c'est pourquoi, dans le PAD 13, un agent d'accueil parle le mandarin et l'autre l'arabe).

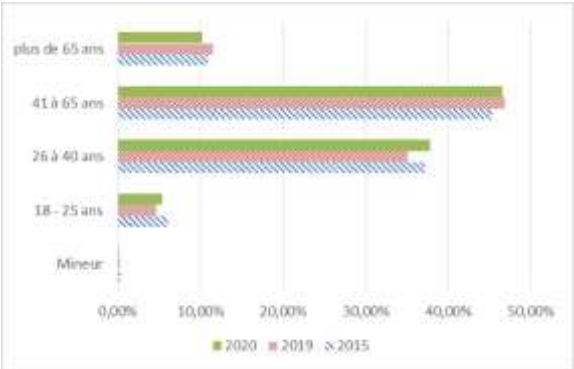
Sur le fond, l'enquête de 2013 mettait en évidence un très bon retour des usagers, tant sur la qualité de l'accueil que sur l'utilité et la pertinence des réponses apportées dans les permanences. Le point négatif était le délai nécessaire pour avoir un rendez-vous en permanence. Un besoin en interprètes était également mentionné.

1.4.4. Un public plutôt féminin, actif et ressortissant d'un pays extérieur à l'Union européenne

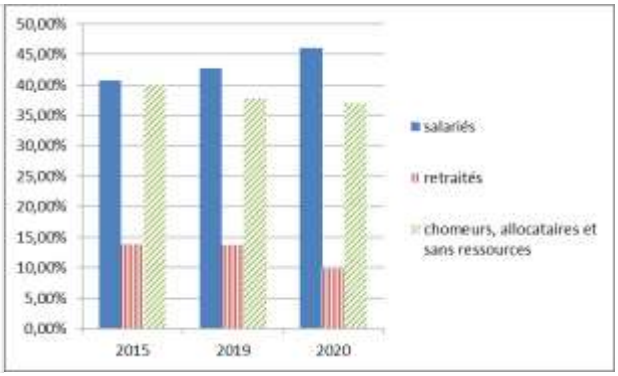
Le public reçu en permanences est plutôt féminin (54,9% en 2015, 56,2% en 2019 et 56,1% en 2020).

Il est en très grande majorité âgé de 26 à 65 ans, avec une légère prédominance des personnes situées dans la tranche d'âge 41/65 ans. De ce fait, il est logique que ces usagers soient avant tout des actifs dont la proportion a tendance à augmenter. Cependant, la part des usagers en situation précaire demeure très significative (entre 36% et 40%).

Graphique 29 : Répartition par âge des usagers reçus en permanences PAD (2015-2020)



Graphique 30 : Répartition selon leur situation professionnelle des usagers reçus en permanences PAD (2015-2020)



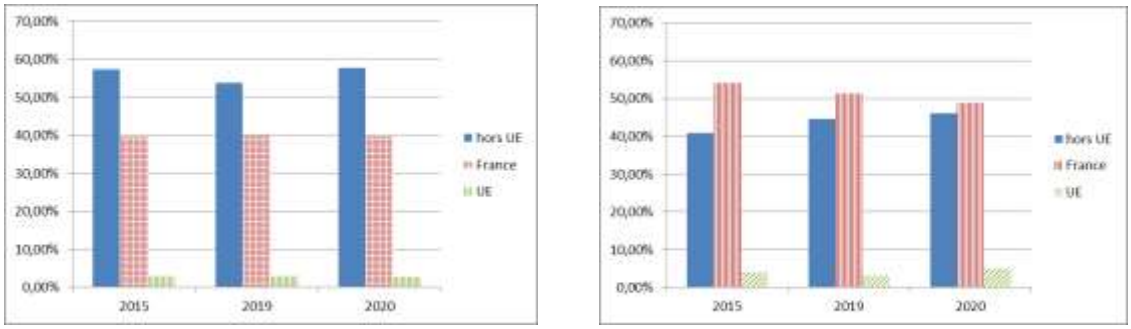
Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

Les usagers sont majoritairement des ressortissants de pays extérieurs à l'Union européenne, cette proportion ayant tendance à augmenter.

Toutefois, on peut relever une différence très nette selon l'association gestionnaire du PAD.

Graphique 31 : Répartition des usagers reçus en permanences PAD selon leur origine et le gestionnaire du PAD (2015-2020)

Droits d'urgence *CASP*

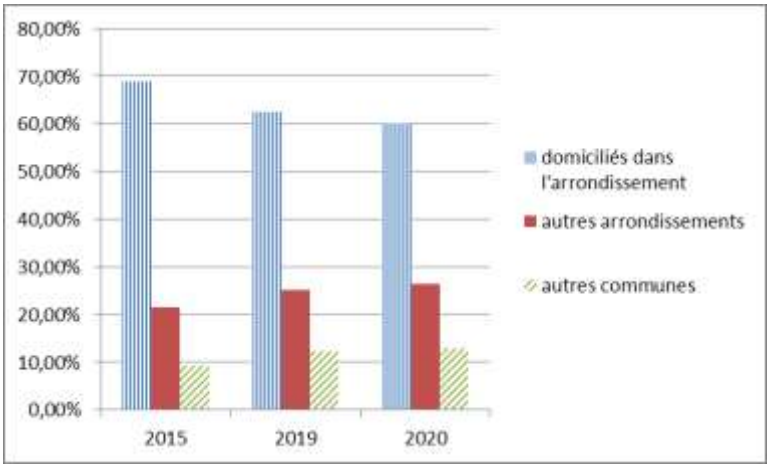


Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

Les usagers reçus en permanences dans les PAD gérés par l'association Droits d'urgence sont en majorité issus de pays extérieurs à l'Union européenne. En revanche, dans ceux gérés par l'association CASP, ils sont en majorité français. Cette différence tient au PAD 15 où les usagers sont à 60% français, alors que le profil des usagers du PAD 19 est assez semblable à ceux des PAD de Droits d'urgence.

Enfin, on soulignera que les usagers reçus en permanences viennent principalement de l'arrondissement dans lequel est situé le PAD. Les usagers provenant d'une autre commune que Paris ne représentent que 10% des personnes reçues.

Graphique 32 : Répartition des usagers selon la localisation de leur domicile (2015-2020)

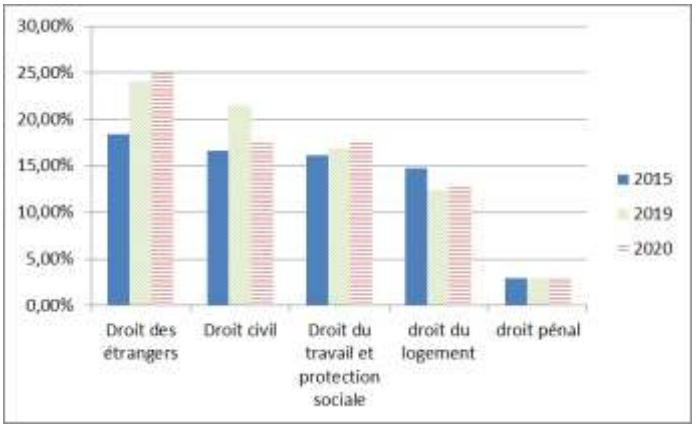


Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

1.4.5. Des domaines juridiques centrés sur quatre thématiques

À l'accueil des PAD, les questions posées par les usagers portent principalement sur quatre domaines du droit : droit des étrangers, droit civil, droit du travail et protection sociale et droit du logement. Le cinquième domaine, le droit pénal, représente moins de 5% des questions posées à l'accueil. Ainsi que le montre le graphique suivant, le premier domaine est celui du droit des étrangers dont la proportion augmente progressivement.

Graphique 33 : Répartition par domaine de droit des questions posées à l'accueil des PAD (2015-2020)

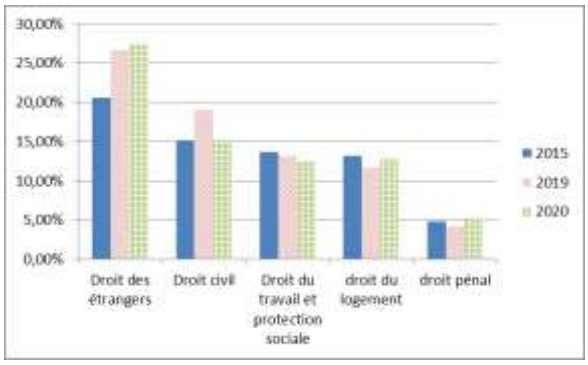


Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

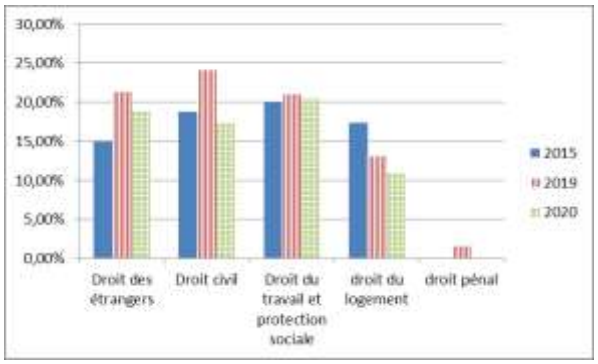
Cette répartition est là aussi différente selon le gestionnaire du PAD. Dans les PAD gérés par Droits d'urgence, le droit des étrangers représente jusqu'à 28% des questions posées à l'accueil, contre 19% dans ceux gérés par le CASP comme l'illustre le graphique suivant.

Graphique 34 : Répartition par domaine juridique des questions posées à l'accueil des PAD selon leur gestionnaire (2015-2020)

Droits d'urgence



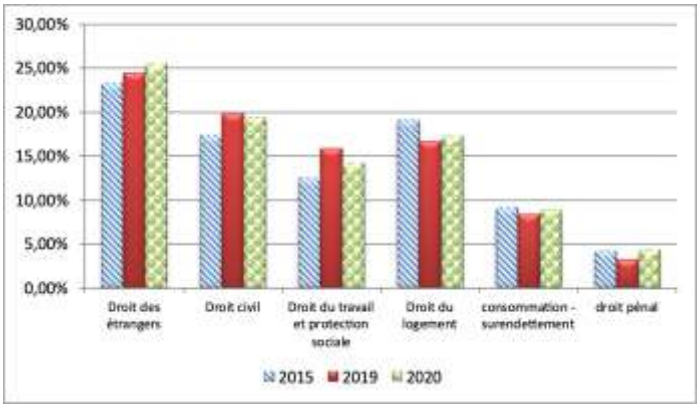
CASP



Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

En ce qui concerne les permanences, le graphique suivant met en évidence les thèmes juridiques les plus abordés.

Graphique 35 : Répartition par domaine de droit des questions posées dans les permanences PAD (2015-2020)



Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

Le droit des étrangers arrive en tête (25% en 2020), suivi du droit civil, du droit du logement et du droit du travail et de la protection sociale. L'année 2020, atypique sur de nombreux points, n'a rien changé à ce classement.

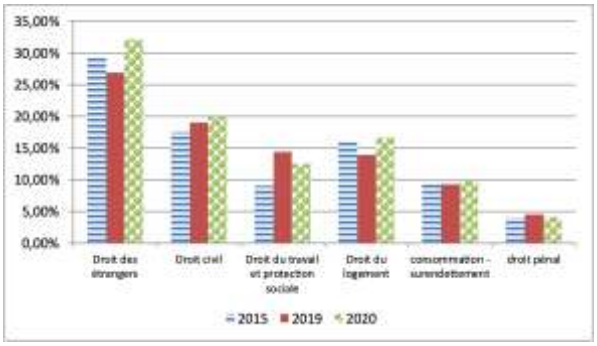
Les principaux sujets abordés lors des consultations sont :

- en droit des étrangers : convocations et dossiers en cours ;
- en droit du travail : chômage partiel, suspension et fin de contrat de travail ;
- en droit du logement : dossiers DALO en cours ;
- en droit de la famille : violences conjugales, modes de garde des enfants.

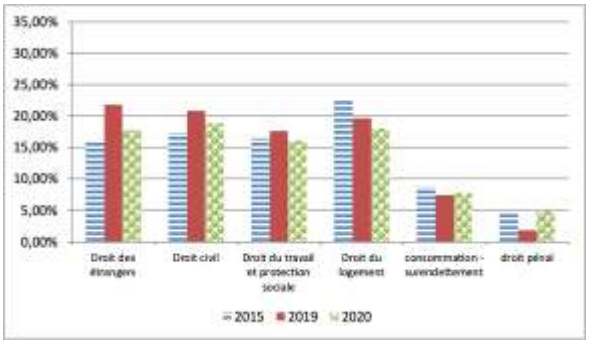
Quel que soit le gestionnaire du PAD, les questions posées en permanences relèvent principalement des quatre mêmes domaines du droit. Toutefois, la répartition entre ceux-ci est assez différente comme le montre le graphique suivant.

Graphique 36 : Répartition par domaine de droit des questions posées dans les permanences PAD selon leur gestionnaire (2015-2020)

Droits d'urgence



CASP



Source : IGVP, à partir des rapports d'activités des PAD

Dans les PAD gérés par Droits d'urgence, la proportion du droit des étrangers est très supérieure, pour atteindre 30% en 2020. Pour les deux PAD gérés par le CASP, ce domaine de droit représente moins de 20%, y compris pour le PAD 19 qui est pourtant situé dans un arrondissement sociologiquement semblable aux 18ème et 20ème arrondissements. Cette différence s'explique par le fait que le CASP a formé ses agents d'accueil et ses

médiateurs sociaux et juridiques au droit des étrangers, ce qui leur permet de répondre directement aux questions les plus habituelles de ce type de public.

1.5. Le bilan

1.5.1. Une fréquentation totale qui frôle les 200 000 usagers

Les quatre dispositifs étudiés touchent un total d'un peu moins de 200 000 usagers par an s'il n'est pas tenu compte de 2020 qui est une année atypique. Ce chiffre est légèrement inférieur lorsqu'on retranche les doubles comptes (permanences RAD organisées dans les PAD et MJD et comptabilisées au titre de ces deux dispositifs[10]).

Tableau 6 : Nombre d'usagers reçus (2015-2020)

	2015	2019	2020
avocats en MA	10303	10197	3363
RAD	27181	24896	23552
MJD	94791	94377	56228
PAD	61526	68413	60964
neutralisation doubles comptes	-14737	-13292	-13332
TOTAL	**179064**	**184591**	**130775**

Source : IGVP

De 2015 à 2019, seuls les PAD voient leur fréquentation augmenter significativement, alors que celle des RAD est en baisse et que celle des autres dispositifs est plus ou moins stable. En 2020, la chute de la fréquentation est spectaculaire pour les permanences d'avocats en mairies (-67% par rapport à 2019) et, à un moindre titre, pour les MJD (-40%).

On notera qu'hormis en 2020, les trois MJD parisiennes accueillent plus d'usagers que les cinq PAD.

Si l'on s'intéresse maintenant au nombre d'usagers reçus en permanences dans les MJD et les PAD en 2019, on constate qu'il représente environ 27% du nombre total d'usagers accueillis (dans les deux autres dispositifs, les chiffres sont identiques puisque tous leurs usagers bénéficient d'une consultation juridique). Si l'on raisonne sur l'ensemble des dispositifs, on retiendra qu'un tiers seulement des usagers sont reçus en permanence.

Tableau 7 : Nombre d'usagers reçus en permanences (2015-2020)

	2015	2019	2020
avocats en MA	10303	10197	3363
RAD	27181	24896	23552
MJD	21217	25872	20154
PAD	19427	18574	15017
neutralisation doubles comptes	-14737	-13292	-13332
TOTAL	**63391**	**66247**	**62086**

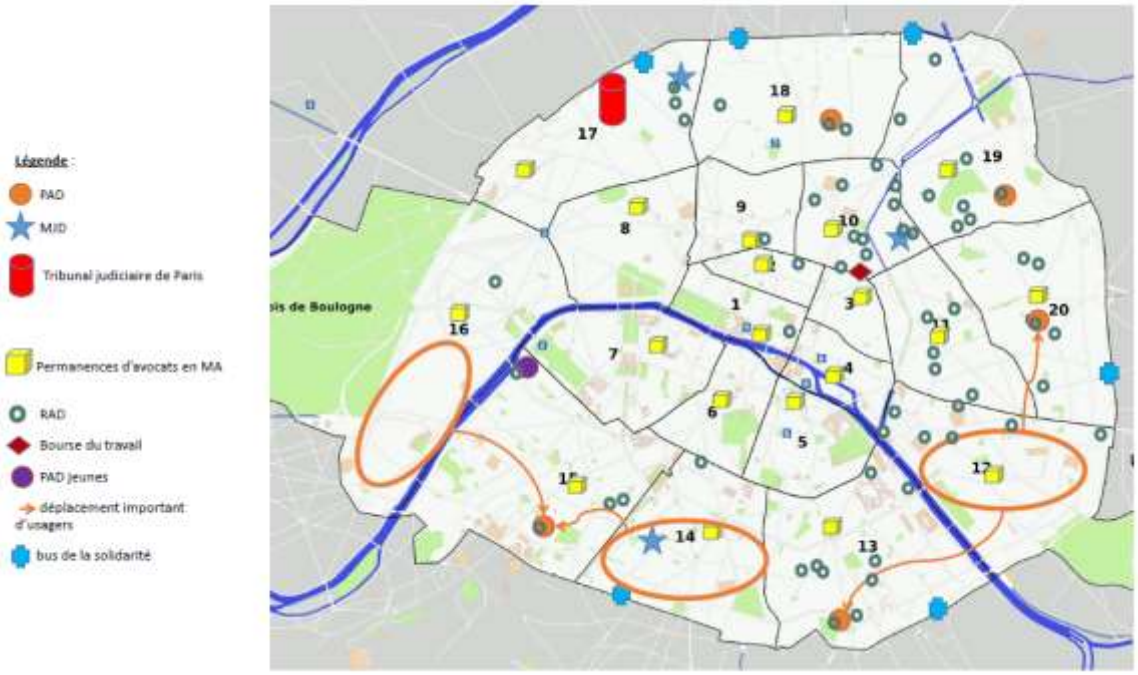
Source : IGVP

[10] Compte tenu de méthodes différentes de reporting selon les années, l'estimation des doubles comptes est rendue complexe et doit être comprise comme un ordre de grandeur.

1.5.2. Des dispositifs concentrés au nord et à l'est de Paris

Comme l'illustre la carte suivante l'essentiel des implantations se trouve au nord et à l'est de Paris. Les permanences d'avocats en mairies permettent toutefois la présence d'un lieu dédié à l'accès au droit dans chaque arrondissement.

Figure 3 : Implantations des principaux dispositifs d'accès au droit à Paris (2020)



Source : IGVP, à partir des rapports d'activités communiqués par la DAJ

Cette carte met également en évidence les « zones de chalandise » de certains équipements. On constate ainsi que des habitants du 12ème arrondissement s'adressent aux PAD du 13ème ou du 20ème arrondissement. De même, le PAD 15 reçoit des usagers en provenance du sud du 16ème arrondissement et du 14ème arrondissement.

2. LA VILLE DE PARIS A CONSACRÉ EN 2020 PLUS DE 12 M€ À L'AIDE À L'ACCÈS AU DROIT

Cette partie du rapport vise à recenser, de la manière la plus exhaustive possible, les différents canaux empruntés par la Ville de Paris pour soutenir l'accès au droit et, par suite, à évaluer le montant de l'effort financier global qu'elle consacre à cette politique publique.

Seront successivement examinés :

- sa contribution au CDAD ;
- les subventions qu'elle verse aux associations intervenant dans le domaine de l'accès au droit ;
- le financement des dispositifs portés par la DAJ ;
- les mises à disposition de locaux au profit de partenaires extérieurs (État, Barreau de Paris, associations) ;
- les dépenses de personnel en lien avec l'aide à l'accès au droit ;
- les actions de communication se rattachant à cette politique municipale.

2.1. La contribution au CDAD

Créé en juillet 1997 dans le cadre d'une convention multi-partenariale, le CDAD est un groupement d'intérêt public (GIP) rassemblant, au côté de la Ville de Paris, l'État, la Région Ile-de-France, l'ensemble des professions juridiques et judiciaires à l'échelon départemental ainsi que le secteur associatif œuvrant dans ce domaine. Son rôle est de définir et de mettre en œuvre une politique d'accès au droit notamment en faveur des publics les plus démunis ou en situation de précarité.

Ses principales missions consistent théoriquement à :

- réaliser l'inventaire de l'existant et recenser les besoins en matière d'accès au droit ;
- élaborer la politique départementale d'accès au droit ;
- créer les conditions des partenariats ;
- évaluer la qualité et l'efficacité des dispositifs qu'il soutient.

Le CDAD coordonne et anime le réseau des partenaires locaux, soutient et développe des projets innovants et contribue au développement des modes alternatifs de règlement des conflits. Il doit être l'interface privilégiée entre le monde judiciaire et le milieu associatif.

Les contributions des membres du CDAD sont de diverses natures, prenant la forme d'une participation financière au budget annuel de fonctionnement du GIP ou de mises à disposition de personnels ou de locaux.

Les contributions financières de la collectivité parisienne se répartissent comme suit.

Tableau 8 : Participations financières de la Ville au CDAD (2004-2020)

	2004	2015	2016	2017	2018	2019	2020
contribution au fonctionnement général du CDAD	16 622 €	30 000 €	30 000 €	30 000 €	30 000 €	30 000 €	30 000 €
subvention DAJ au titre du Contrat de Ville (PAD 18,19,20)	-	47 000 €	47 000 €	47 000 €	47 000 €	47 000 €	47 000 €
subvention DJS au titre du PAD Jeunes	-	10 000 €	10 000 €	25 000 €	25 000 €	25 000 €	25 000 €
Ensemble des participations financières	16 622 €	87 000 €	87 000 €	102 000 €	102 000 €	102 000 €	102 000 €

Source : DAJ, Délibérations du Conseil de Paris et rapport IG n°04-64

Depuis 2015, la contribution au fonctionnement général du CDAD est stable (30 000 € par an), mais elle a presque doublé par rapport à 2004 (16 622 €).

Dans le cadre du Contrat de ville 2015-2020[11], prorogé par la loi jusqu'à fin 2022, la DAJ attribue en outre au CDAD une subvention visant à financer des permanences complémentaires dans les PAD des 18ème, 19ème et 20ème arrondissements. Le montant de cette subvention est inchangé depuis 2015 (47 000 € par an).

Enfin, la direction de la jeunesse et des sports (DJS) contribue au financement du PAD Jeunes[12] via une subvention versée au CDAD qui est passée de 10 000 € annuels en 2015 et 2016 à 25 000 € à compter de 2017. Ce PAD a pour but de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et de leur donner une meilleure connaissance de leurs droits. Il propose des permanences d'informations juridiques adaptées à leurs préoccupations et un accompagnement dans leurs démarches par l'intermédiaire notamment de :

- permanences généralistes, avec ou sans rendez-vous, tenues par le juriste coordinateur du PAD Jeunes ;
- consultations juridiques spécialisées (droit du travail, droit des étrangers, droit pénal et droit du logement) organisées tous les mercredis et deux jeudis par mois par des avocats du Barreau de Paris ;
- permanences de représentants du Défenseur des droits ;
- permanences en droit des étrangers spécifiques aux jeunes migrants ;
- interventions dans les lycées sur les thèmes en lien avec la justice dans le cadre du festival du film judiciaire ;
- actions collectives destinées aux professionnels et aux jeunes dans le cadre du réseau de partenaires du PAD.

Durant la période 2015-2020, le total des participations financières de la Ville au profit du CDAD a progressé de plus de 17%, passant de 87 000 € à **102 000 €** en raison de l'augmentation de la subvention destinée au PAD Jeunes. Il a été multiplié par 6 par rapport à 2004 où il ne représentait que 16 622 €.

---

[11] Le Contrat de ville fait suite au Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) 2007-2014. Dans son axe 1 « Accompagner les parcours et prévenir les ruptures », le chapitre 1.3. « Prévenir les situations de précarité » vise, dans son paragraphe 1.3.2., l'objectif de « *garantir l'accès aux droits pour tous comme levier de citoyenneté* ».

[12] Ce PAD a été logé dans les locaux du centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ) situé 101 quai Branly (15ème arrondissement) jusqu'à l'été 2021 et, depuis le 1er septembre 2021, 4 place du Louvre (1er arrondissement) dans le nouveau Quartier Jeunes (QJ).

2.2. Les subventions aux associations

Le subventionnement des associations représente la part la plus importante des efforts financiers consentis par la collectivité parisienne en matière d'accompagnement à l'accès au droit. Ainsi, au titre de l'année 2020, ce sont **8 M€** de subventions (hors mises à disposition de personnels ou de locaux) qui ont été attribués par la Ville à plus de 110 associations.

Ces éléments financiers sont issus d'un recensement réalisé par voie de questionnaire auprès de la direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), de la direction de la démocratie, des citoyen.ne.s et des territoires (DDCT), de la direction des finances et des achats (DFA), de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE), de la direction de la jeunesse et des sports (DJS), de la direction du logement et de l'habitat (DLH), de la direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP) ainsi que du Centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP) pour les années 2019 et 2020[13].

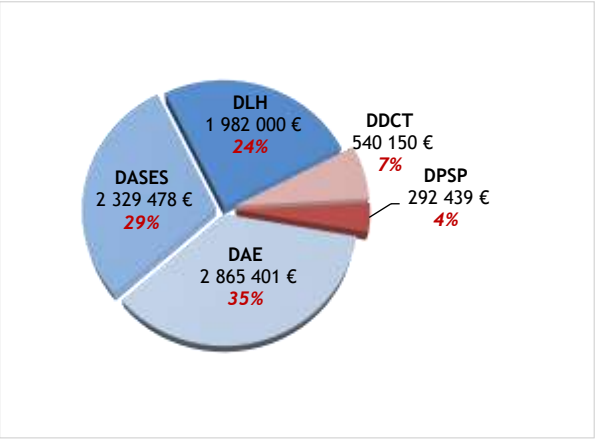
Cette base déclarative a permis de collecter les noms des associations partenaires, les montants alloués ainsi que les actions dédiées à l'accompagnement à l'accès au droit visées par ces subventions.

Les limites méthodologiques d'un tel exercice doivent toutefois être rappelées :

- une base déclarative, par nature, ne peut garantir que l'intégralité des éléments y soit consignée ;
- les montants renseignés peuvent ne pas être affectés aux seules actions dédiées à l'accès au droit et éventuellement servir à financer des champs d'interventions connexes (accompagnement social et solidaire notamment) ; ils représentent donc un ordre de grandeur « plafond ».

Les contributions en nature (mises à disposition de locaux, etc.) aux associations seront étudiées au paragraphe 2.4.1.

Graphique 37 : Répartition des subventions accordées par les directions de la Ville dans le cadre de l'accompagnement à l'accès au droit (2020)



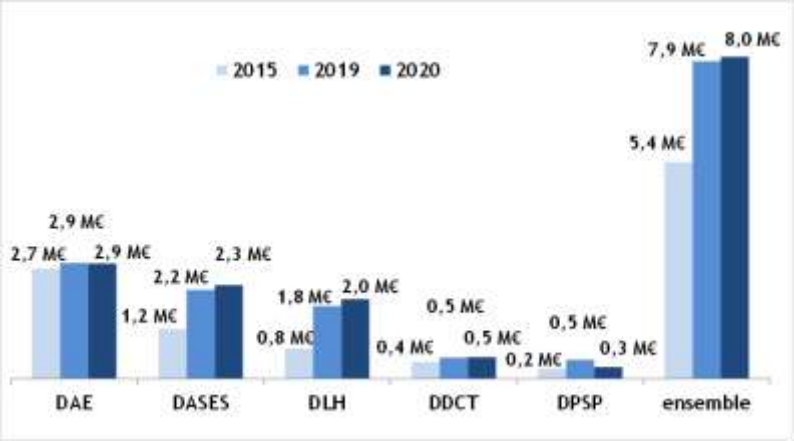
Source : Synthèse IGVP des questionnaires soumis aux directions sollicitées, hors subventions DAJ et DJS au CDAD (cf. § 2.1.) et hors subvention DFPE (1 000 €, effet d'échelle).

[13] Ce recensement constitue une actualisation d'un précédent sondage réalisé par la DAJ en 2016, celui-ci présentant des résultats agrégés par direction sans identification des associations subventionnées.

Les participations identifiées ici n'intègrent pas la « subvention » au Barreau de Paris pour les permanences d'avocats en mairies (cf. § 2.3.1.), ni la contribution que le CASVP alloue annuellement depuis 2019 à la Ville (70 000 € en 2019 et 2020 et 100 000 € en 2021) dans le cadre du soutien au marché RAD pour la tenue de permanences d'accès au droit dans ses équipements (cf. § 2.3.2.).

Les subventions versées par la DFPE et la DJS ne figurent pas dans le graphique précédent pour des raisons d'échelle. Elles sont cependant étudiées dans la suite du rapport.

Graphique 38 : Évolution des montants des subventions versées par direction (2015-2020)



Source : IGVP, à partir des réponses à son questionnaire (2019 et 2020) et de l'enquête DAJ (2015)

Les montants de subventions attribuées sont en forte progression entre 2015 et 2019 passant de 5,4 M€ à 7,9 M€ (+ 46%). Les évolutions marquantes surviennent à la DASES et à la DLH avec pour chacune une augmentation des versements de 1 M€, vraisemblablement pour des raisons de périmètres considérés. Ainsi, pour la DLH, le recensement de 2015 ne mentionne que la subvention allouée à l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) alors qu'en 2019 et 2020 cette direction déclare subventionner huit associations.

Pour les deux années visées par le questionnaire de l'Inspection générale, on constate une stabilité des montants des participations versées (+ 1% entre 2019 et 2020).

2.2.1. Les subventions attribuées par la DAE

Les huit subventions versées par la DAE concernent le financement de syndicats parisiens et de l'association qui assure la gestion des locaux de la Bourse du travail de Paris.

2.2.1.1. Les subventions attribuées aux syndicats parisiens

Pour l'année 2020, **2,5 M€** ont été répartis entre sept unions syndicales parisiennes en fonction de leur représentativité, définie en tenant compte de leurs résultats aux élections professionnelles de décembre 2014 dans la fonction publique ainsi que des élections dans les TPE/PME de janvier 2017[14].

Les organismes financés s'engagent notamment à apporter conseils et soutien aux salariés, retraités et personnes sans emploi pour la défense et la promotion de leurs droits sociaux,

[14] La répartition des montants attribués sera à nouveau actualisée à compter du 1er janvier 2022 en fonction du résultat des élections professionnelles de 2021.

à défendre les causes prioritaires que sont l'égalité de traitement entre tous les travailleurs, les luttes contre les discriminations et les violences au travail (notamment lutte contre le racisme, les violences sexistes et sexuelles, pour l'égalité femmes/hommes, etc.) ou encore à améliorer les conditions de vie, d'hygiène et de sécurité par l'information des salariés dans les entreprises et les administrations.

2.2.1.2. L'aide à l'ASO-BT

En 2020, la Ville de Paris a versé une subvention de **334 000 €** à l'Association des organisations syndicales de la Bourse du travail de Paris (ASO-BT).

Cette association gère l'utilisation des salles de réunion et des bureaux de la Bourse du travail conformément à son règlement. Elle organise en outre la tenue de permanences d'accueil en droit du travail au bénéfice des salariés (près de 6 000 personnes reçues chaque année) et anime un site Internet. Jusqu'en 2019, la Ville de Paris versait à la Commission administrative de la Bourse du travail une subvention de fonctionnement pour remplir ces missions. À compter de 2020, les personnels assurant cette mission ont été repris par l'association ASO-BT, distinguant ainsi la fonction d'organe de décision de la vie de la Bourse du travail (la Commission administrative) des fonctions effectives de gestion des activités mutualisées entre syndicats s'y déroulant. La quasi-totalité de la subvention (plus de 90%) est consacrée aux rémunérations des douze salariés de l'association (10 conseillers en droit du travail et deux agents administratifs), soit 313 000 € en fonctionnement. À cette somme, s'est ajoutée en 2020 une aide exceptionnelle de 21 000 € couvrant la mise en place de l'association et notamment les frais d'avocat liés au transfert d'une partie des personnels auparavant employés directement par la Commission administrative.

2.2.2. Les subventions attribuées par la DASES

La DASES a alloué en 2020 plus de **2,3 M€** de subventions à 33 associations, parmi lesquelles peuvent être mentionnés :

- France Terre d'Asile (FTDA), avec le versement de trois subventions à destination des demandeurs d'asile pour un montant total de 830 800 € (ces financements permettent notamment l'accompagnement de la maraude migrants, des permanences juridiques de la Halte humanitaire, l'enregistrement, la domiciliation et l'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches administratives ou encore un accompagnement individuel pour les demandeurs d'asile majeurs domiciliés à Paris et en situation de précarité) ;
- Emmaüs solidarité avec le versement d'une subvention de 302 618 € à destination des demandeurs d'asile dans le cadre d'un accompagnement individuel (administratif, juridique, social, hébergement, santé, etc.) et d'activités socioculturelles pour demandeurs d'asile majeurs domiciliés à Paris et en situation de précarité ;
- la Fondation d'Auteuil, au titre de la dotation globale de la plateforme René Cassin (297 700 €) dont l'objet est la mise à disposition des travailleurs sociaux d'une expertise juridique pour la régularisation des mineurs non accompagnés ;
- le groupe SOS Solidarités ASSFAM (110 000 € pour son soutien technique aux travailleurs sociaux parisiens dans le cadre de leur accompagnement aux personnes en situation de précarité) ;
- le Crédit Municipal de Paris pour ses actions en faveur des Franciliens en difficulté financière (actions de conseil budgétaire et d'accompagnement) pour un montant de 100 000 €.

Le montant moyen des subventions versées aux autres associations financées par la DASES est d'environ 23 000 €. Ces structures ont pour public des personnes en situation de

précarité, sans domicile, mal logées, au chômage, des personnes âgées, retraitées et vieillissantes ou encore en situation de handicap, avec pour mission de les accompagner dans des démarches en faveur de l'accès au droit (défense des droits des chômeurs auprès de Pôle Emploi, droit des étrangers, service de domiciliation, écrivain public, aide aux démarches et régularisation administratives, permanence juridique en droit des handicapés notamment).

2.2.3. Les subventions attribuées par la DLH

La DLH a attribué, en 2020, huit subventions pour un montant total de **1,98 M€**, notamment à destination de trois gros partenaires :

- l'association SOLIHA, à hauteur de 899 100 €. Cette association intervient en faveur de l'amélioration de l'habitat des Parisiens aux revenus modestes ou défavorisés. La Ville de Paris subventionne ainsi notamment leur accompagnement dans la mise en œuvre de leurs projets de travaux en dehors des opérations d'habitat privé (OPAH-CD[15] et PIG[16]) via des démarches d'information, de conseil et d'orientation, y compris en mairies d'arrondissement ou encore par le biais d'une assistance technique, administrative et financière à la réalisation de travaux ;
- l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL) pour 676 000 €, afin d'informer gratuitement les usagers sur leurs droits et obligations, sur les solutions de logement qui leur sont adaptées, notamment sur les conditions d'accès au parc locatif et sur les aspects juridiques et financiers de leur projet d'accession à la propriété. L'ADIL informe sur toutes questions de nature juridique, financière et fiscale concernant le logement, que ce soit directement au siège de l'association ou en mairies d'arrondissement (assistance téléphonique auprès des personnes menacées d'expulsion ou encore accompagnement à la lutte contre la discrimination au logement) ;
- l'Agence Parisienne du Climat (APC) à hauteur de 250 900 €, pour ses actions à destination des copropriétés parisiennes et bailleurs sociaux, des habitants, usagers et entreprises. L'APC joue le rôle de guichet unique de l'Agence pour la rénovation du bâti, auprès des copropriétés parisiennes et des bailleurs sociaux pour améliorer l'efficacité énergétique et l'adaptation au changement climatique, renforcer l'éco-rénovation, la gestion durable du bâti parisien.

2.2.4. Les subventions attribuées par la DDCT

La DDCT a subventionné en 2020 plus de 60 associations pour un montant total déclaré de plus de **540 000 €**.

Les montants moyens attribués apparaissent nettement plus faibles que pour les directions précédemment étudiées (8 750 € en moyenne). On notera le financement notamment d'associations intervenant auprès des habitants des quartiers populaires (jeunes, femmes, population précaire, migrants âgés, migrants en situation de grande exclusion, etc.), souvent par le biais de permanences juridiques, d'accompagnement juridique et administratif, d'accompagnement à l'accès au droit au séjour et aux droits sociaux, de

[15] Les opérations programmées d'amélioration de l'habitat – copropriétés dégradées (OPAH-CD) ont pour objet la réhabilitation du parc immobilier bâti. Elles tendent à améliorer l'offre de logements, en particulier locatifs, ainsi qu'à maintenir ou à développer les services de voisinage.

[16] Le programme d'intérêt général (PIG) est un programme d'actions initié par les collectivités territoriales bénéficiaires d'une convention de délégation des aides à la pierre. Il vise à apporter des solutions à des problèmes spécifiques en matière d'amélioration de l'habitat dans des ensembles de logements ou d'immeubles à différentes échelles.

sessions d'informations collectives, de permanences d'écrivains publics et de soutien juridique, de cafés sociaux, d'informations collectives sur la santé, de médiation socio-culturelle ou encore d'accompagnement des personnes résidant en foyers de travailleurs. Parmi les associations subventionnées, celles dont les montants attribués sont les plus importants sont Ayyem Zamen (90 000 €), l'association « Salle Saint Bruno » (77 000 €), la CATRED (22 000 €), l'association Pierre Dusserf (21 000 €), Dom'asile (20 000 €), GISTI (20 000 €) ou encore La Cimade (20 000 €).

2.2.5. Les subventions attribuées par la DPSP

La DPSP a alloué en 2020 près de **292 500 €** de subventions à neuf associations.

Parmi celles-ci, l'association Paris Aide aux victimes (PAV) a perçu 100 000 € pour soutenir son fonctionnement général et assurer ses missions d'écoute, d'accompagnement juridique, d'accompagnement psychologique et d'orientation, les associations « 13onze15 » et « Association Life for Paris » (associations des victimes des attentats du 13 novembre 2015) percevant de leur côté chacune 50 000 € pour des missions similaires. Une participation de 24 689 € a été attribuée au Schéma départemental d'aide aux victimes pour le financement d'un poste en vue de l'animation dudit schéma départemental et du co-pilotage DPSP/Parquet de Paris.

2.2.6. Les subventions attribuées par la DJS

La DJS avait attribué en 2015 deux subventions de 3 000 € chacune aux associations APASO et Relais Ménilmontant, pour accompagner leurs actions en matière d'accès au droit (information, prévention) auprès des jeunes (une cinquantaine de jeunes âgés de 13 à 30 ans du quartier Belleville-Amandiers pour le Relais Ménilmontant et 170 jeunes de 16 à 26 ans pour APASO). Dans son retour au questionnaire de l'Inspection générale, la DJS ne déclare pour 2019 et 2020 qu'une seule subvention : celle allouée au CDAD au titre du PAD Jeunes (cf. § 2.1.). Les rapporteurs ont toutefois identifié via ODS (outil de dématérialisation des séances du Conseil de Paris) le versement d'une subvention de 3 000 € en 2019 et de **5 000 €** en 2020 à l'association APASO, dans la continuité du projet[17] subventionné en 2015.

2.2.7. Les subventions attribuées par la DFPE

La DFPE a accordé une subvention de 3 000 € en 2015, ramenée à **1 000 €** en 2019 et 2020 à l'association « Les amoureux au ban public » au titre de l'accompagnement juridique des couples binationaux face à la complexité des lois et des procédures juridiques pour leur permettre de bien vivre en famille à Paris.

[17] Délibération 2020 DJS 131 : « *une subvention d'un montant de 5 000 euros à l'Association pour la Prévention, l'Accueil, le Soutien et l'Orientation (APASO), qui propose des accompagnements psychologiques, sociaux et juridiques aux Parisien.ne.s les plus fragiles, pour son projet « Droit, accès au droit et insertion » qui s'inscrit dans les parcours d'orientation professionnelle des jeunes du sud de Paris particulièrement, afin de les informer de leurs droits et obligations, et leurs effets dans le cadre social, familial et professionnel* ».

2.3. Le financement des dispositifs portés par la DAJ

2.3.1. Les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement

Le financement de ce dispositif est intégralement assuré par la Ville de Paris via une « subvention »[18] annuelle attribuée à la caisse des règlements pécuniaires des avocats du Barreau de Paris (CARPA), laquelle rémunère les avocats assurant les permanences. La subvention est attribuée en deux temps : 80% du montant est versé au cours du premier trimestre de l'année N, le solde étant acquitté lors du quatrième trimestre de ladite année.

La subvention est accordée pour un nombre contractuel de 1 728 permanences, fixé par la collectivité parisienne et stable depuis 2015 (en 2004, le nombre total de vacations contractuelles était de 1 800). Sur la période sous revue (2015-2020), le montant de la subvention annuelle est inchangé et fixé à **296 750 €**. Cependant, compte tenu de la crise sanitaire et en conséquence de l'impossibilité d'assurer l'intégralité des permanences, un avenant à la convention liant la Ville et le Barreau de Paris[19] a été conclu au titre de l'exercice 2020, ramenant le niveau de la subvention annuelle à 148 375 € pour un volume de permanences réduit de moitié. La délibération[20] relative à 2021 prévoit un retour à la normale (296 750 € pour un volume annuel de 1 728 permanences).

Si la convention entre la collectivité parisienne et le Barreau de Paris ne fixe pas formellement de prix unitaire pour les permanences réalisées, chacune d'elles est payée [.....] à l'avocat selon que celui-ci est assujetti ou non à la TVA[21]. En sus des honoraires versés aux avocats, les permanences ont un coût de gestion pris en charge par la CARPA (dépenses de personnel dédié à l'organisation des permanences et à leur règlement) qui est imputé dans la subvention de la Ville de Paris, bien que ni le mode de calcul de ces frais de gestion, ni le principe même de leur existence ne soient mentionnés dans la convention.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

2.3.2. Les relais d'accès au droit

2.3.2.1. Un financement via un marché public

Sur la période sous revue (2015-2020), trois marchés[22] se sont succédé avec Droits d'urgence, l'association en charge de la gestion de ce dispositif.

L'actuel marché est constitué de prestations à prix forfaitaires et de prestations à prix unitaires pour une durée de 12 mois, reconductible trois fois dans les mêmes termes par

[18] Les sommes versées à la CARPA au titre des consultations juridiques assurées par les avocats du Barreau de Paris en mairies sont présentées comme une « subvention », alors qu'elles sont la contrepartie d'une prestation et devraient normalement donner lieu à la conclusion d'un marché de services.

[19] Délibération 2020 DAJ 14.

[20] Délibération 2021 DAJ 10.

[21] Les prestations d'avocat sont soumises à la TVA au taux normal de 20%, avec la possibilité d'appliquer une TVA à taux réduit (10%) dans le cas de clients bénéficiant de l'aide juridictionnelle. Depuis 2018, un régime de franchise en base de TVA permet une dispense de TVA. Le montant de la TVA éventuellement due par l'avocat de permanence en mairie est pris en charge par la CARPA qui ne la récupère pas.

[22] Marché n°20121090008301 portant les dépenses de l'exercice 2015, marché n°20151090001910 portant les dépenses de 2016 à 2018 et marché en vigueur n°20181090001676 portant notamment les dépenses 2019 et 2020.

tacite reconduction (soit une fin de marché théorique en décembre 2022[23]). Les prestations contractuelles sont les suivantes.

Tableau 9 : Nature des prestations retenues dans les parties forfaitaires et à prix unitaires du marché RAD en vigueur

	Nature de la prestation	Détail de la prestation
Partie à prix unitaires	**prestation 1 : tenue de permanences** (1/2 journée d'intervention de 3h30) par un (e) juriste	- dispenser une information juridique généraliste - orienter, en fonction de la situation, vers toute structure permettant un traitement spécifique et approprié de la situation - suivre les usagers en difficulté et les aider dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique (contacts téléphoniques, recherche d'informations spécifiques, constitution de dossiers, rédaction de courriers, accompagnement physique éventuel auprès des institutions pour faire valoir les droits des usagers, etc.)
	prestation 2 : information collective (sessions de 3h30)	Délivrée à la demande du pouvoir adjudicateur ou sur proposition du titulaire du marché
Partie à prix global et forfaitaire annuel	**prestation 3 : organisation et coordination des permanences**	- gestion des plannings d'intervention des juristes - veille de la bonne exécution des plannings - organisation d'une réunion bilan semestrielle avec le pouvoir adjudicateur pour suivre l'évolution de l'activité des permanences et l'adapter le cas échéant - suivi du fonctionnement courant des permanences (mise à jour des listes nominatives des consultants en accès au droit) - gestion des incidents susceptibles d'affecter le fonctionnement des permanences (délai de 48h de prévenance de toute difficulté ou défaillance de fonctionnement, de réclamation ou de signalement) - contacts avec les partenaires du dispositif (associations, institutions, etc.) et participation aux actions de communication institutionnelle (journées d'actions spécifiques) en respectant la charte graphique établie par le pouvoir adjudicateur
	prestation 4 : Suivi et évaluation	- élaboration d'un modèle de rapport d'intervention anonyme pour un recueil d'informations réalisé par les juristes lors des permanences - assurance de l'utilisation effective de ce rapport d'intervention - réalisation d'indicateurs d'activité chiffrés trimestriels et d'un rapport de synthèse annuel, à partir d'indicateurs quantitafifs (évolution des permanences sur la période, état des effectifs mobilisés, liste des permanences, etc.

Source : Synthèse des pièces du marché (CCTP du marché en vigueur n° 20181090001676)

Il est à noter que les prestations d'information collective et d'accueil renforcé, intégrées à la partie à prix unitaires dans l'actuel marché, étaient dans un premier temps portées à la partie forfaitaire du marché, lors de leur création en juin 2018 (avenant du précédent marché).

Pour réaliser l'ensemble des missions contractuelles, le titulaire du marché doit mobiliser les personnels suivants :

- un(e) directeur(trice) – coordinateur(trice) ;

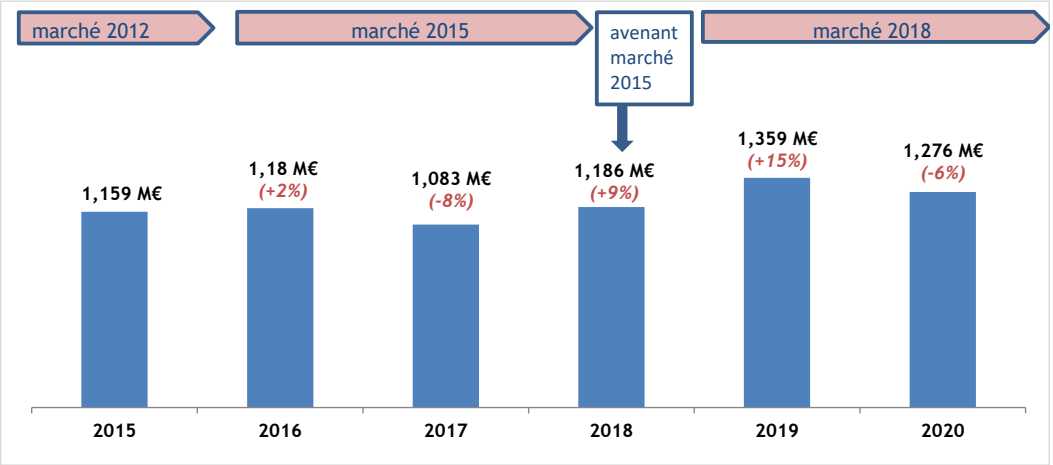
[23] L'acte d'engagement du marché en cours a été signé en octobre 2018.

- un(e) référent(e) administratif(ve) et financier(ère) ;
- des juristes, en nombre suffisant, pour assurer le fonctionnement du dispositif compte tenu des conditions de marché précédemment énoncées.

2.3.2.2. L'évolution des coûts du marché RAD

Sur la période 2015-2020, les dépenses imputées au dispositif sont portées successivement par les trois marchés renouvelés.

Graphique 39 : Évolution des montants liquidés sur les marchés RAD successifs (2015-2020)



Source : Extractions infocentre Alizé (avec réaffectations des liquidations sur l'exercice d'après les libellés d'engagements juridiques) et données DAJ

La tendance générale observée sur la période est à une augmentation des montants liquidés annuellement. Cependant, des fluctuations sont constatées année après année.

Entre 2015 et 2016, l'entrée en vigueur du marché renouvelé a fait progresser de 2% les montants liquidés par la collectivité, quand bien même le nombre de permanences qu'elle a commandées s'est réduit (-428 permanences pour se fixer à 8 653).

Entre 2016 et 2017, la Ville de Paris réduit encore le nombre de permanences commandées auprès de son partenaire Droits d'urgence (-10%, conduisant à réduire de 11,4% le nombre d'usagers reçus en permanence). En conséquence, les montants liquidés sont minorés de près de 100 000 € en 2017.

Entre 2017 et 2018, et face aux difficultés financières rencontrées par Droits d'urgence qui évoque une situation fragilisée « *par la baisse et la suppression de certains financements publics, majoritaires dans son budget (90%)* »[24], la collectivité parisienne :

- signe un avenant au marché en juin 2018, qui fait progresser contractuellement la partie à prix forfaitaire du marché de 23%, en intégrant deux nouvelles prestations dans le champ d'activité de l'association (la tenue de sessions d'informations collectives et l'accompagnement renforcé des usagers, pour un montant total complémentaire de 50 500 €) ;

[24] Cette situation fragilisée est évoquée dans le rapport d'activité 2017 de l'association. Une procédure d'alerte a par la suite été lancée par le commissaire aux comptes de l'association en février 2018. Suite aux négociations engagées avec les partenaires (Ville de Paris et Crédit Mutuel) et avec le soutien de la Société d'investissements solidaires de la Fondation Abbé Pierre (SOLIFAP), l'association a pu établir un plan de trésorerie pour 2018, permettant de faire face à cette difficulté.

- augmente le nombre de permanences commandées à l'association (+482 pour atteindre 8 270 sessions programmées dans l'année).

Par ailleurs, à partir de janvier 2018, la DASES[25] dispose sur ce marché d'un droit de tirage afin de mettre en place des permanences juridiques complémentaires dans ses six espaces solidarité insertion (ESI). Les consommations de la DASES restent modestes au regard du montant total du marché (≈ 24 000 € cette année-là).

En 2019, un net accroissement des montants liquidés sur le marché est observé (1,359 M€, soit +15% par rapport à 2018). Il résulte de plusieurs facteurs :

- la revalorisation des prix unitaires d'une permanence, actée lors du renouvellement du marché. En effet, l'association Droits d'urgence estime en 2018 que le précédent marché (établi en 2015) a sous-estimé le coût des permanences juridiques. Interpellant la Ville de Paris sur cette prestation devenue déficitaire, l'association obtient, lors de la signature du nouveau marché, une augmentation de 23% du prix unitaire de la permanence, passant de [.....] pour 3 heures 30 d'intervention à [.....]. Sachant que les juristes de Droits d'urgence ont un niveau bac+5 en droit, ce montant ne paraît pas exagéré en comparaison des [.....] que reçoit l'avocat qui assure une permanence de 3 heures en mairie d'arrondissement ;
- la revalorisation de la partie forfaitaire du marché, quand bien même les deux prestations (sessions d'informations collectives et accompagnement renforcé) qui y avaient été intégrées par avenant en juin 2018 aient basculé dans la partie à bons de commande du marché. La partie à prix forfaitaire du marché s'accroit de 3%, en majorant la prestation « Organisation et coordination des permanences », qui passe alors de 265 000 € (marché 2015) à 275 000 €. Cette augmentation anticipe par ailleurs le désengagement de la Ville dans la location du local RAD courant 2019 (cf. § 2.3.4.) ;
- le versement d'une subvention de 70 000 € par le CASVP à la Ville de Paris pour contribuer à maintenir un niveau de service équivalent. En effet, le renouvellement du marché étant pour la Ville réalisé à moyens constants, la revalorisation des prix des permanences a en conséquence impacté à la baisse le volume de permanences que pouvait commander la DAJ. Comme 34 des 197 permanences hebdomadaires sont réalisées dans treize établissements du CASVP, celui-ci a répondu favorablement à la sollicitation de la Ville de Paris pour une participation au financement du dispositif ;
- le maintien du droit de tirage de la DASES sur le marché RAD (≈ 26 500 €).

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Enfin, l'année 2020, impactée par la crise sanitaire, connait une baisse des dépenses sur le marché. Malgré la progression des prix unitaires des permanences, la baisse de fréquentation des structures (-7% de permanences tenues et -5,4% d'usagers reçus) réduit en conséquence la dépense annuelle. Le CASVP poursuit sa participation au financement du dispositif RAD par l'intermédiaire d'une contribution financière annuelle de 70 000 €, pour réduire la pression sur le budget de la DAJ et accompagner les actions RAD menées dans une trentaine de ses structures (CASVP d'arrondissement, permanences sociales d'accueil, espaces solidarités insertion, centres d'hébergement et de réinsertion sociale). De même, la DASES contribue à nouveau au financement des permanences tenues en ESI (≈ 20 000 €).

[25] Jusqu'alors, le marché est exécuté par la seule DAJ, responsable du marché. La DASES dispose d'un droit de tirage de 40 000 € en 2018, porté à 50 000 € par la suite.

Graphique 40 : Évolution des liquidations relatives aux marchés RAD suivant la nature des prestations du marché (2015-2020)

[……]
Le graphique qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

[……]

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

2.3.3. Les points d'accès au droit

Pour assurer le fonctionnement de ses cinq PAD, la Ville a recours à des marchés publics[26]. Les accords-cadres relatifs à la gestion de ces structures font état de cinq lots[27] séparés, chacun dédié à la gestion d'un PAD. La durée contractuelle des accords-cadres est définie sur 12 mois, reconductible trois fois dans les mêmes termes par tacite reconduction.

Ces marchés prennent notamment en charge les personnels nécessaires à la mise en œuvre des prestations retenues dans le tableau suivant. Ainsi, a minima, le titulaire du marché doit mobiliser :

- un coordinateur de PAD, disposant notamment d'une formation juridique et d'une expérience professionnelle dans le domaine juridique, judiciaire ou de l'accès au droit et/ou de l'animation d'une structure de type associatif ;
- un agent chargé d'accueil, disposant d'une bonne connaissance des problématiques d'insertion socio-économiques et si possible disposant d'une bonne pratique d'une langue étrangère représentée dans la population de l'arrondissement. Une formation juridique est également appréciée.

L'accord-cadre est constitué d'une partie à prix forfaitaires et d'une partie à prix unitaires.

[26] Les cahiers des clauses administratives et techniques particulières sont communs à l'ensemble des cinq lots, chacun de ceux-ci portant sur la gestion d'un des cinq PAD présents sur le territoire parisien.

[27] Le lot 1 correspond à la gestion du PAD 13, le lot 2 à celle du PAD 15, le lot 3 à celle du PAD 18, le lot 4 à celle du PAD 19 et le lot 5 à celle du PAD 20.

Tableau 10 : Nature des prestations retenues dans les parties forfaitaires et à prix unitaires des marchés PAD

Partie à prix forfaitaires	Partie à prix unitaires
prestation 1 : accueil et orientation des personnes	prestation 1 : permanence supplémentaire
prestation 2 : gestion et coordination des activités	prestation 2 : exposition
prestation 3 : animation du réseau et partenariats	prestation 3 : débat
prestation 4 : actions de communication	prestation 4 : conférence
prestation 5 : suivi et évaluation	
prestation 6 : moyens de fonctionnement	

Source : IGVP, à partir des pièces de marchés transmises par la DAJ (actes d'engagement et bordereaux de prix unitaires)

La partie à prix forfaitaires diffère en montants pour chaque PAD, en fonction de ses caractéristiques (ensemble des prestations réalisées, actions de pilotage et de coordination, ensemble des frais annexes y compris matériels nécessaires à l'exécution des prestations, toutes charges fiscales applicables à la prestation notamment).

La partie à prix unitaires à bons de commande a pour objet l'organisation de permanences ou actions complémentaires s'inscrivant dans la thématique de l'accès au droit et permettant d'enrichir l'offre initiale. Ces prestations donnent lieu à des commandes spécifiques établies par la DAJ. Aucun montant minimum ou maximum n'est notifié sur cette partie.

Sur la période 2015-2020, la gestion des lots relatifs aux PAD 13, PAD 18 et PAD 20 a été confiée à l'association Droits d'urgence (trois marchés successifs pour chaque lot, d'une durée globale effective de trois années chacun). La gestion des PAD 15 et PAD 19 a, pour sa part, été attribuée au CASP sur le même principe de renouvellement de marchés (trois marchés successifs sur chacun des deux lots).

Les actes d'engagement des marchés et les bordereaux de prix unitaires établis dans le cadre de ces cinq marchés renouvelés précisent les montants alloués pour chaque PAD et pour chaque nature de prestation.

Tableau 11 : Évolution de la partie à prix global et forfaitaire (HT) des marchés PAD

ensemble des prestations (HT) - partie forfaitaire	PAD13	PAD15	PAD18	PAD19	PAD20	ensemble PAD
marchés 2011 et 2012	103 234 €	107 900 €	118 154 €	107 900 €	105 470 €	542 658 €
marchés 2015	115 076 €	114 400 €	113 822 €	115 500 €	112 822 €	571 620 €
marchés 2019	145 887 €	124 800 €	141 296 €	121 698 €	145 192 €	678 873 €
progression 2012/2015	*11%*	*6%*	*-4%*	*7%*	*7%*	5%
progression 2015/2019	*27%*	*9%*	*24%*	*5%*	*29%*	19%

Source : Synthèse IGVP – Actes d'engagements des marchés

Le renouvellement des marchés, réalisé en octobre 2019, représente pour la Ville un coût annuel théorique minimal de **678 873 € hors taxes**[28] à partir de 2020 (hors prestations complémentaires facturées sur bons de commandes), soit une progression globale de 19%

[28] Les marchés PAD ne sont pas assujettis à la TVA.

au regard des précédents marchés établis en 2015. La DAJ précise que les évolutions constatées relèvent pour partie des coûts de personnel.

Cette progression est variable suivant l'association en charge de la gestion des PAD.

2.3.3.1. Évolution des marchés avec l'association CASP (PAD 15 et 19)

Les prix des marchés relatifs aux PAD 15 et 19 enregistrent une augmentation de leurs montants de respectivement 9% et 5%, entre les marchés 2015 et 2019. Si l'association évalue la progression de son activité[29] à près de 30% pour le PAD 15 et de 20% pour le PAD 19 entre 2015 et 2018, années de référence observées dans le cadre de ses renégociations, son organisation lui permet de « limiter » l'effet prix sur le nouveau marché.

[.....]

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En définitive, l'évolution naturelle des prix relèverait d'après l'association CASP « *de l'effet conjugué de trois facteurs : l'évolution générale des prix sur quatre ans (près de 3%), l'évolution des salaires (ancienneté des collaborateurs +4%) et la réévaluation du point de la convention collective de 1951 (+1%)* ».

2.3.3.2. Évolution des marchés avec l'association Droits d'urgence (PAD 13, 18 et 20)

Les prix des marchés relatifs aux PAD 13, 18 et 20 observent quant à eux des augmentations plus importantes (entre 24% et 29%).

Lors des négociations engagées avec la collectivité parisienne dans le cadre du renouvellement des derniers marchés, Droits d'urgence a justifié ces accroissements par sa volonté de revoir à la hausse les salaires versés à ses salariés[30] (souhait notamment d'harmonisation des rémunérations des agents d'accueil, quel que soit leur statut, et revalorisation des rémunérations des coordinateurs de PAD). Sans réelle donnée objective permettant de justifier les montants sollicités, mais faute d'autres candidats sur ces marchés en situation de quasi-monopole, la Ville a finalement accepté les prétentions de Droits d'urgence.

Enfin, il est à noter que les PAD ont pu compléter leur offre d'accompagnement à l'accès au droit par l'intermédiaire de la partie à bon de commandes prévue dans le cadre des marchés. La part des prestations complémentaires représente selon les années entre 0,5% et 1,6% des montants liquidés sur ces marchés. En 2020, les deux PAD gérés par le CASP ont eu recours chacun à trois permanences complémentaires pour accompagner les femmes victimes de violences, pour un total de 4 020 € (soit une majoration de chacun des deux marchés de 1,6%). Aucune prestation complémentaire n'a été facturée en 2020 pour les PAD gérés par Droits d'urgence, contrairement aux cinq années précédentes.

2.3.3.3. Les modes de financement des permanences tenues en PAD

Les permanences qui ont lieu dans les PAD ne sont pas financées dans le cadre des marchés publics décrits ci-dessus, mais par les entités suivantes :

[29] Accueil téléphonique, accueil physique, courriel, accueil renforcé.

[30] Un coordinateur et deux chargés d'accueil juridique et social par PAD.

- le CDAD (rémunération des avocats du Barreau de Paris et des juristes des associations opérant sous l'égide du CDAD[31]) ;
- la Ville de Paris via le marché RAD (cf. § 2.3.2.) et notamment la partie à bons de commande du marché actuel (permanences juridiques et sessions d'informations collectives) et indirectement via les subventions de fonctionnement qu'elle attribue aux associations dont les juristes interviennent en PAD (ADIL, etc.) ;
- des institutions publiques (Défenseur des droits, etc.) ou privées (associations) qui assurent des permanences sur leurs fonds propres ou grâce à leurs bénévoles.

2.4. Les mises à disposition ou financement de locaux

Afin d'accompagner les divers dispositifs, la Ville de Paris peut apporter à ses partenaires des contributions non financières, notamment via des mises à disposition de locaux ou de matériels qui sont recensées (et parfois valorisées) dans les conventions qu'ils ont conclues.

2.4.1. Pour les associations

En complément des subventions allouées (cf. § 2.2.), la collectivité parisienne peut apporter un soutien non financier aux associations. La mise à disposition de locaux représente l'essentiel de cet effort non monétaire.

Sur la base des réponses des directions au questionnaire de l'Inspection générale, le montant valorisé de ces mises à disposition est évalué à **1,2 M€** pour 2020. La quasi-totalité est valorisée pour le compte des unions syndicales parisiennes soutenues par la DAE. La DLH met, pour sa part, gratuitement à disposition de l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL), dans chaque mairie, des locaux pour la tenue d'une antenne d'information, valorisés dans les comptes de l'association à 17 500 €.

De son côté, la DPSP accorde une minoration de loyer à l'association « 13onze15 » en charge de l'écoute, de l'accompagnement juridique, de l'orientation des victimes et des familles de victimes du terrorisme. Ce local, qui est situé 24 rue Saint Roch dans le 1er arrondissement et qui permet à l'association d'accueillir le public, est mis à disposition par la Ville qui consent ainsi une perte de recette de 9 000 € par an. Par ailleurs, en cas d'organisation d'événements en lien avec son objet social, l'association bénéficie d'une mise à disposition de salle ou d'équipement municipal exonéré du paiement des redevances afférentes.

Enfin, la DASES précise mettre à disposition des locaux pour trois associations dans des structures portées par la Ville :

- l'ADIPR (association en charge de l'accompagnement des futurs retraités dans leurs démarches administratives, litiges ou réclamations) ;
- le Collectif des Accidentés du Travail, handicapés et Retraités pour l'Égalité des Droits (CATRED) avec une demi-journée par semaine au PAD 18 et une demi-journée par mois au PAD 15 ;
- le groupe SOS Solidarités dans le cadre de ses interventions au sein des sites des services sociaux polyvalents (SSP) des 11ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements.

[31] Les subventions sont versées aux associations qui ont été habilitées par le comité de pilotage du PAD à participer aux permanences organisées en son sein.

2.4.2. Pour les permanences du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement

Afin de permettre aux avocats de mener leurs consultations en mairies, la Ville de Paris met à leur disposition, en application de l'article 4 de la convention pluriannuelle établie en 2020 (délibération 2020 DAJ 02) :

- des bureaux dédiés permettant la tenue d'entretiens individuels respectant la confidentialité des consultations ;
- le matériel et le mobilier nécessaires au fonctionnement des consultations, notamment l'accès à une ligne téléphonique, à un ordinateur et à une connexion Internet.

La valorisation financière de ces mises à disposition est fixée par la convention précitée à **1 899 €** en 2020 pour l'ensemble des 17 arrondissements, sur la base de la tenue des 1 728 permanences annuelles réparties sur le territoire parisien.

Le tableau suivant permet de se faire une idée de la fréquence d'utilisation des locaux des mairies par le Barreau de Paris.

Tableau 12 : Fréquence des permanences du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement (planning de janvier 2021)

	Mairies																
Barreau de Paris	centre	5e	6e	7e	8e	9e	10e	11e	12e	13e	14e	15e	16e	17e	18e	19e	20e
consultations généralistes	1	1	1	1	1	1	1	2	1	2	1	1	2	1	2	2	2
Consultation spécialisées en droit du logement	1							1	1				1		1		1
Consultation spécialisées en droit du travail	1						1	1	1	1	1	1			1	1	1
Consultation spécialisées en droit du travail (TPE/PME)*	1	1		1	1		1	1	1	1	1			1			1
Consultation spécialisées en droit de la famille	1									1			1		1	1	1

** : les permanences dédiées aux TPE/PME sont programmées jusqu'au 31/12/2021*

légende :
- permanences hebdomadaires
- permanences toutes les deux semaines
- pas de permanence
- 1 nombre de permanences par unité de fréquence

Source : IGVP, à partir des plannings transmis par la DAJ

Le Barreau de Paris tient deux permanences généralistes par semaine dans les mairies des 11ème, 13ème, 16ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements et une seule dans les autres mairies.

Des permanences spécialisées en droit du logement sont proposées par le Barreau de Paris dans six arrondissements (Paris Centre, 11ème, 12ème, 16ème, 18ème et 20ème arrondissements). Ces permanences ont lieu toutes les deux semaines, excepté à la mairie du 12ème arrondissement où elles sont hebdomadaires.

Des permanences en droit du travail sont organisées dans dix maires à un rythme hebdomadaire (Paris Centre, 10ème, 12ème, 13ème, 14ème, 15ème, et 20ème arrondissements) ou une semaine sur deux (11ème, 18ème et 19ème arrondissements). Des permanences plus spécifiquement dédiées aux PME/TPE sont assurées chaque semaine jusqu'à fin 2021 dans onze arrondissements afin d'accompagner plus spécifiquement ces entreprises dans la gestion des impacts de la crise sanitaire. Les DGS des mairies des 5ème et 18ème arrondissements, rencontrés dans le cadre de la mission, ont toutefois indiqué qu'elles étaient relativement peu fréquentées.

Enfin, les consultations spécialisées en droit de la famille sont proposées dans six arrondissements, pour moitié à un rythme hebdomadaire et pour moitié toutes les deux semaines.

Dans deux arrondissements (6ème et 9ème arrondissements), il n'y a pas de consultations spécialisées.

2.4.3. Pour les permanences d'autres partenaires en mairies d'arrondissement

La Ville de Paris met aussi des salles de mairies d'arrondissement à disposition de certaines associations ou partenaires institutionnels afin de leur permettre de proposer des permanences juridiques. Si la valorisation de ces mises à disposition n'est pas connue (hormis pour l'ADIL précédemment évoquée), l'occupation des locaux est disponible grâce aux plannings transmis par la DAJ pour 2015 et pour le mois de janvier 2021 (cf. tableau suivant).

Tableau 13 : Fréquence des permanences des partenaires institutionnels et associatifs en mairies d'arrondissement (planning de janvier 2021)

	Mairies																
Partenaires institutionnels ou associatifs	centre	5e	6e	7e	8e	9e	10e	11e	12e	13e	14e	15e	16e	17e	18e	19e	20e
consultations généralistes - clinique juridique de Paris																	
consultation spécialisée en droit du logement - ADIL	4	3	1	1	2	2	6	4	7	5	6	4	3	6	1 à 2	rdv	1 à 2
consultation spécialisée en droit notarial - Notaires																	1
permanence Fiscaliste						1											
consultations spécialisées - protection majeurs/tutelle																	
consultations du Médiateur de la ville de PARIS	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
consultations du Conciliateur de Justice	1	3	1	1	3	1	1,5	1	1	1	4	3	3	1,5	1,25	2	3
consultation du délégué du Défenseur des Droits		1		1		1		2	1	1	1	2					

légende :
- permanences quotidiennes
- permanences hebdomadaires
- permanences toutes les deux semaines
- permanences 3 semaines par mois
- permanence une fois par mois
- pas de permanence
- 1 nombre moyen de permanences par unité de fréquence

Source : IGVP, à partir des plannings transmis par la DAJ

Les consultations juridiques généralistes non prises en charge par le Barreau de Paris en mairies sont rares. Seul le 5ème arrondissement propose des permanences quotidiennes par l'intermédiaire de la clinique juridique de Paris[32].

Les permanences de l'ADIL sont nombreuses et présentes dans tous les arrondissements. Par exemple, cette association propose dans le 12ème arrondissement sept permanences par semaine : celles-ci durent deux heures le lundi, mardi, jeudi et vendredi après-midi et quatre heures le mardi, jeudi et vendredi matin. Dans les 18ème et 20ème arrondissements,

[32] Une clinique juridique ou enseignement clinique du droit est une manière d'enseigner le droit en faisant réaliser à des étudiants *pro bono* des travaux juridiques au service de particuliers. Cette formation intégrée permet aux étudiants de renforcer leurs compétences et connaissances tout en développant une autonomie et un sens des responsabilités indispensables à leur future carrière. Elle permet aussi aux étudiants de prendre en compte la réalité sociale dans leur cursus universitaire et dans les recherches juridiques qu'ils effectuent. Les étudiants exercent sous la surveillance de tuteurs qui vérifient l'exactitude des conseils apportés. Ces tuteurs sont en principe des enseignants de l'établissement d'enseignement auquel la clinique est rattachée. Le plus souvent, l'usager expose sa situation par courriel et lorsque la réponse est prête et validée, un rendez-vous lui est fixé avec l'étudiant qui expose la solution. Parfois, pour les situations les plus complexes, il peut y avoir un second rendez-vous. Certaines cliniques proposent également une aide à la rédaction de divers actes juridiques. Les grandes universités parisiennes, l'Institut d'études politiques de Paris et l'École de formation du Barreau de Paris ont créé en leur sein une clinique du droit.

les permanences de l'ADIL sont quotidiennes (lundi après-midi, mardi, mercredi, jeudi et vendredi matin et après-midi).

Les permanences notariales sont peu nombreuses en mairies : trois heures un vendredi après-midi par mois dans le 5ème arrondissement et une heure tous les lundis soir dans le 20ème arrondissement.

Une seule permanence fiscaliste est proposée dans le 9ème arrondissement (1 heures 30 le mardi matin).

Une permanence consacrée à la protection des majeurs sous tutelle est assurée le troisième mardi du mois dans le 20ème arrondissement.

Enfin, il est à noter que des permanences dédiées à la médiation et la conciliation sont généralement présentes dans l'ensemble des arrondissements :

- les services du Médiateur de la Ville proposent entre une à deux permanences par semaine en mairies, hormis dans le 19ème arrondissement (trois derniers mardis du mois) ;
- les permanences du Conciliateur de Justice se tiennent en grande majorité toutes les semaines mais cette cadence peut varier (par exemple dans le 10ème arrondissement où une permanence hebdomadaire est dispensée le lundi et une autre un mercredi après-midi sur deux, d'où le 1,5 mentionné dans le tableau de la page précédente) ;
- les délégués du Défenseur des Droits proposent également des permanences hebdomadaires (une ou deux) dans huit arrondissements.

2.4.4. Pour la coordination des RAD

Les permanences organisées dans le cadre du dispositif RAD se sont déroulées en 2020 dans une soixantaine de sites institutionnels ou associatifs accueillant du public (cf. § 1.2.2.1.). Pour contribuer à la coordination des actions menées, la Ville de Paris a mis à disposition de Droits d'urgence un local dédié, situé 5 rue du Buisson Saint-Louis dans le 10ème arrondissement[33], à la même adresse que son siège social. La collectivité parisienne a ainsi pris en charge, pendant de nombreuses années et jusqu'à courant 2019, les frais de location et les diverses charges afférentes à ce local.

Tableau 14 : Évolution de la valorisation du local RAD mis à disposition de Droits d'urgence par la Ville de Paris (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
mise à disposition des locaux (loyers et charges)	36 715 €	37 828 €	37 915 €	38 759 €	20 644 €	-
frais de nettoyage des locaux	5 488 €	5 605 €	5 635 €	5 748 €	-	-
énergie	2 574 €	2 617 €	2 451 €	1 898 €	1 480 €	-
autres (maintenance…)	1 297 €	1 016 €	323 €	333 €	-	-
mise à disposition de matériel	-	1 924 €	1 185 €	-	-	-

Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ - DILT

Le principal poste de dépenses concerne la mise à disposition des lieux (loyers et charges locatives) qui représente, suivant les années, entre 77% et 83% des dépenses de fonctionnement réglées par la Ville. La réduction de près de moitié du coût de cette mise à disposition, constatée en 2019, a pour origine la fin de la participation municipale à la

[33] Les locaux en question sont loués à Paris-Habitat.

location du local RAD[34] au cours de ladite année. En 2020, plus aucune dépense ne figure pour ces postes de dépenses. La DAJ précise toutefois que ce transfert de charges locatives à l'association a été pris en compte dans la revalorisation du nouveau marché.

2.4.5. Pour les MJD

Le financement des permanences tenues en MJD est assuré par le CDAD et par la Ville de Paris pour celles proposées dans le cadre du dispositif RAD (ces dépenses sont présentées au § 2.3.2.).

La collectivité parisienne prend seule à sa charge le coût de la mise à disposition des locaux des MJD ainsi que les dépenses de fonctionnement liées à ces mises à disposition.

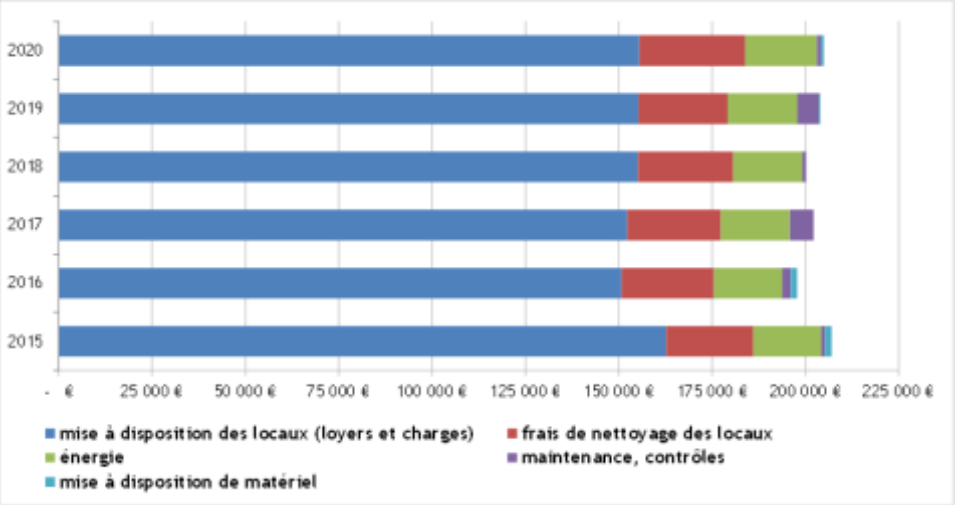
Tableau 15 : Évolution des dépenses de fonctionnement des MJD pour la Ville (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement - Ville	207 010 €	197 793 €	202 170 €	200 148 €	203 931 €	204 917 €
évolution annuelle		*-4,5%*	*2,2%*	*-1,0%*	*1,9%*	*0,5%*

Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ

Le plus important poste de dépense pour la collectivité parisienne est constitué par les frais de mise à disposition des locaux des MJD (entre 75% et 79% des montants suivant l'année considérée)[35]. Les parts respectives de chaque type de dépenses sont stables au court du temps.

Graphique 41 : Répartition des dépenses de fonctionnement des MJD prises en charge par la Ville par type de dépense (2015-2020)



Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ

[34] Droits d'urgence, souhaitant conserver cet espace, a repris à sa charge les frais de location et y a transféré le personnel de son siège social.

[35] Les MJD Paris Nord-Est (15-17 rue du Buisson Saint-Louis 75010 Paris) et Paris Nord-Ouest (16-22 rue Jacques Kellner 75017 Paris) sont abritées dans des locaux loués à des bailleurs par la Ville de Paris, laquelle prend à sa charge les loyers et les charges locatives. Quant à la MJD Paris-Sud (99 rue d'Alleray 75015 Paris), elle est logée dans des locaux appartenant à la Ville valorisés sur la base d'une estimation réalisée à partir du prix de location au m² dans le quartier d'implantation.

2.4.6. Pour les PAD

La Ville de Paris, conformément aux conditions des marchés conclus avec ses co-contractants, prend à son compte la gestion de toutes les fonctions immobilières des PAD (loyers et charges locatives, fluides, entretien et nettoyage, maintenance des locaux, gestion des besoins de travaux et opérations de maintenance découlant des vérifications périodiques des installations de sécurité des locaux, notamment les ascenseurs).

Les titulaires des marchés assurent pour leur part la gestion quotidienne des locaux qui sont mis à leur disposition (assurances de responsabilité locative, civile et professionnelle, fournitures de bureau nécessaires au fonctionnement de leur activité, dépenses de documentation des PAD, règlement des abonnements et des consommations téléphoniques, abonnement à un fournisseur d'accès à Internet, frais postaux inhérents à leur activité, maintenance des mobiliers de bureau, acquisition des imprimantes et photocopieurs, etc.).

Ils signalent à la Ville les dysfonctionnements qui nécessitent l'intervention des services techniques de la collectivité ou ceux d'une entreprise spécialisée. Depuis 2017, le suivi des interventions réalisées dans les locaux des PAD, précédemment réalisé par la DAJ, est transféré à la direction de l'immobilier, de la logistique et des transports (DILT), permettant ainsi à la DAJ de recentrer son activité sur le contenu, la coordination et le pilotage des dispositifs d'accès au droit.

Tableau 16 : Évolution des dépenses de fonctionnement des PAD prises en charge par la Ville (2015-2020)

	2015	% dépense	2019	% dépense	2020	% dépense
mise à disposition des locaux (loyers et charges)	191 301 €	*69,1%*	155 852 €	*79,6%*	238 956 €	*83,8%*
frais de nettoyage des locaux	55 657 €	*20,1%*	27 539 €	*14,1%*	33 004 €	*11,6%*
énergie	14 947 €	*5,4%*	8 462 €	*4,3%*	8 716 €	*3,1%*
autres (maintenance…)	12 891 €	*4,7%*	3 390 €	*1,7%*	3 491 €	*1,2%*
mobilier	894 €	*0,3%*	583 €	*0,3%*	1 070 €	*0,4%*
ensemble des dépenses de fonctionnement	**275 690 €**	*100%*	**195 825 €**	*100%*	**285 238 €**	*100%*

Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ

Le principal poste de dépenses de la Ville concerne la mise à disposition des locaux (loyers et charges). La forte progression enregistrée en 2020 est en grande partie imputable au PAD 19, qui voit le montant de son loyer annuel majoré de plus de 60 000 €. En effet, cet équipement, installé depuis 2018 dans le même bâtiment du 53 rue Compans mais sur un autre niveau entièrement rénové, a fait l'objet en 2020 d'une nouvelle convention d'occupation temporaire par Paris-Habitat, avec effet rétroactif à fin 2017. Un rappel de redevance (60 000 €) cumulé à une augmentation substantielle du loyer, quasi-multiplié par 4 au regard des versements annuels précédents (moins de 10 000 € annuels), expliquent cette forte variation.

Les frais de nettoyage des locaux (ménage, sanitaires, vitres), qui représentent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement pris en charge par la Ville, se réduisent en montant (et en pourcentage) par rapport à 2015. Cette évolution est notamment due à de meilleures clés de répartition de ces charges par la DILT avec les autres structures partageant les bâtiments. Ainsi :

- le PAD 15, qui prenait vraisemblablement à sa charge en 2015 la totalité des frais de nettoyage du site (alors qu'il partage les lieux avec le PIMMS et la Maison de la vie associative et citoyenne) s'acquitte depuis 2019 de montants plus réels au regard des locaux utilisés, passant d'une dépense annuelle de plus de 15 000 € en 2015 à environ 5 800€ en 2020 ;

- le PAD 18, où le ménage était effectué en régie jusqu'en 2019 (montant estimatif de 15 000 € établi par la DILT en 2016 et actualisé chaque année) descend, pour ce poste de dépenses, à 6 000 € annuels depuis que le site de la rue de Suez est inclus dans un marché de nettoyage, soit le montant réel de la prestation ;
- le PAD 20, comme le PAD 15, voit la répartition de ses charges évoluer à la baisse suite à une nouvelle clé de répartition des dépenses sur le bâtiment partagé avec le PIMMS et la Maison de la vie associative et citoyenne de secteur au 18-20 de la rue Ramus, lieu de la nouvelle installation du PAD début 2019.

Il est par ailleurs à noter que les frais de nettoyage ont augmenté en 2020 par rapport à 2019 en raison de la crise sanitaire, qui a nécessité un entretien renforcé des locaux.

La réduction des dépenses énergétiques entre 2015 et 2020 suit sensiblement la même tendance que celle constatée pour les dépenses d'entretien (meilleures clés de répartition des charges sur les sites pour lesquels différents dispositifs partagent les locaux, comme pour le PAD 20).

Enfin, la diminution par plus de 3,5 des frais de maintenance et de contrôle entre 2015 et 2020 est imputable au volume des travaux réalisés en 2015 (importants travaux de réfection des sols dans le PAD 13, remplacement des extincteurs et de la batterie alarme et mise en conformité électrique pour le PAD 19 ou encore remplacement de la centrale incendie pour le PAD 20).

2.5. Les dépenses de personnels

Dans cette catégorie ont été prises en compte les dépenses liées aux coûts supportés par la Ville pour :

- les agents de la DAJ s'occupant de l'accès au droit ;
- les intervenants sociaux en commissariat (ISC) ;
- les adultes relais en PAD et MJD.

En revanche, n'ont pas été valorisées les dépenses de personnel des directions qui, dans le cadre de leurs activités, sont amenées à donner aux usagers des informations relatives à leurs droits (par exemple, renseignements en matière de droit fiscal pour la DFA ou de droits sociaux pour la DASES et le CASVP).

2.5.1. Les fonctions support de la DAJ

La « mission de l'accès au droit et des relations avec les professions juridiques et judiciaires », qui fait partie du « service du droit privé et de l'accès au droit » de la DAJ, assure le pilotage et la coordination des dispositifs d'accès au droit parisiens. À ce titre, elle anime notamment :

- les réunions de coordination des PAD (deux à trois par an), qui rassemblent les coordinateurs de PAD, les associations gestionnaires et, suivant l'ordre du jour, d'autres intervenants (coordinateur RAD, correspondant DPSP, etc.) ;
- le conseil des PAD, prévu par la convention cadre lors de la création de ces structures en 2003, dont la première séance s'est déroulée en 2019. Cette instance, réunie une à deux fois par an, est présidée par la Maire de Paris ou son représentant et compte parmi ses membres les signataires de la convention cadre, les maires d'arrondissement dans lesquels sont implantés les PAD, les juges des tribunaux d'instance référents, le Bâtonnier de l'Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris, le Médiateur de la République. Elle a vocation à veiller à la bonne articulation et à la complémentarité des PAD entre eux, à examiner et approuver leurs rapports d'activité, à évaluer

l'ensemble de leurs activités, à assurer les actions de communication communes aux PAD ainsi que la coordination de leurs activités avec celles du conseil des MJD et du CDAD.

La « mission de l'accès au droit » est également en charge des relations avec les différents ordres professionnels intervenant dans le domaine juridique et judiciaire, de l'élaboration des pièces de marchés lors de leurs renouvellements, du suivi de l'exécution de ces marchés ainsi que des conventions de partenariats (associations Droits d'urgence et CASP notamment).

S'agissant des relations avec le CDAD, la « mission de l'accès au droit » et le secrétariat général de ce conseil travaillent en étroit partenariat, notamment en :

- échangeant chaque semaine, afin de se concerter et d'assurer cohérence et fluidité auprès des acteurs de l'accès au droit ;
- organisant des réunions thématiques en tant que de besoin sur des sujets divers, comme par exemple en 2021, qui a été l'occasion d'un travail collectif sur un projet de plateforme sur l'accès au droit, ou encore la recherche d'un local supplémentaire pour la MJD Paris Sud, l'élaboration d'un programme pour la création d'une quatrième MJD, la rencontre d'une association d'étudiants, etc. ;
- organisant respectivement les conseils des MJD (SG du CDAD) ou des PAD (« mission de l'accès au droit »), organes de coordination des acteurs de terrain ;
- proposant aux MJD et aux PAD des temps de réunion communs (au moins une fois par an en période normale) ;
- assistant aux comités de pilotage des MJD et PAD.

L'équipe de la « mission de l'accès au droit » de la DAJ est actuellement constituée d'une responsable, appartenant au corps des ingénieurs et architectes des administrations parisiennes (IAAP), et d'une collaboratrice, secrétaire administrative.

À partir des données établies annuellement par la DFA relatives aux coûts moyens par corps des agents de la Ville[36], les rapporteurs ont pu approcher le coût des fonctions support de la DAJ en charge de la gestion et du pilotage Ville des dispositifs d'accès au droit. En retenant l'ensemble des membres de la mission d'accès au droit et en incluant une quote-part du temps de travail de la directrice de la DAJ et de la cheffe de service[37], les coûts annuels estimés sont les suivants.

[36] Le coût moyen des personnels de la commune et du département de Paris est calculé chaque année dans le cadre de la prévision budgétaire pour l'année N+1. Il est établi par corps et par grade, à partir des primes perçues sur l'ensemble de l'année N-1 et des indices nouveaux majorés (INM) moyens constatés au 31 janvier N, pour l'ensemble des agents en position administrative d'activité, quelle que soit leur quotité de travail. Il intègre l'ensemble des émoluments qui composent la paie des agents (c'est-à-dire traitement budgétaire, NBI le cas échéant, primes, supplément familial de traitement, indemnité de résidence, remboursement transport, cotisations patronales), à l'exception des prestations sociales (notamment APS) et des éléments non récurrents (vacations par exemple).

[37] Les rapporteurs ont retenu l'intégralité du temps de travail des agents de la « mission de l'accès au droit », 1/10 du temps de travail de la directrice de la DAJ ainsi qu'1/5 du temps de travail de la cheffe du service du droit privé et de l'accès au droit, quotes-parts estimées par les intéressées elles-mêmes.

Tableau 17 : Estimation du coût des fonctions support en charge du pilotage des dispositifs d'accès au droit à la DAJ (2015-2020)

	2015	2020
montants annuels estimés	159 800 €	168 100 €

Source : IGVP

2.5.2. Les intervenants sociaux en commissariat

Afin d'améliorer l'accueil et l'accompagnement des victimes en position de fragilité sociale et, dans certains cas, des auteurs d'actes de délinquance, des intervenants sociaux en commissariat (ISC) ont été recrutés à Paris à partir du début des années 2010.

Rattaché administrativement à la DPSP, l'intervenant social est placé au quotidien sous l'autorité fonctionnelle du commissaire central d'arrondissement. En interne, le travail s'effectue en étroite collaboration avec le psychologue déjà implanté dans le commissariat dans le respect des compétences professionnelles et déontologiques.

Le rôle de l'intervenant social est d'accueillir, écouter et orienter vers les services compétents toute personne reçue dans un commissariat et présentant une difficulté d'ordre social. L'ISC intervient sur rendez-vous et reçoit tous types d'usagers, que ce soient des hommes ou des femmes, des majeurs ou des mineurs, des auteurs ou des victimes[38]. Il ne réalise pas de suivi sur le long terme mais assure une évaluation avant orientation vers les services de droit commun adaptés aux situations. Il peut également proposer à certains auteurs une intervention à caractère social susceptible de prévenir la récidive, indépendamment de l'action menée par l'institution judiciaire.

Lors de l'entretien confidentiel, l'ISC :

- dispense une information juridique de premier niveau (information sur le circuit d'une plainte, d'une main courante) ;
- évalue la nature des besoins sociaux et, en fonction de ceux-ci, oriente la personne accueillie vers les services extérieurs les plus à même de l'aider : services sociaux municipaux ou départementaux, structures de santé (centre médico-psychologique, PMI), psychologue en commissariat, assistante sociale scolaire, associations spécialisées, structures d'aides aux victimes (Paris Aide aux Victimes notamment) ;
- participe aux différents dispositifs parisiens en lien avec la prévention de la délinquance et des violences faites aux femmes (commissions départementales, convention relative au traitement des mains courantes, réseaux d'aide aux victimes, réussite éducative le cas échéant, dispositif d'évaluation du danger, etc.) ainsi que les partenaires institutionnels et de la sphère socio-éducative qui interviennent sur ces sujets.

En 2019, la DPSP indique que 1 846 usagers ont été reçus (accueil physique ou téléphonique), que 2 602 entretiens ont été tenus, qu'en moyenne 89 signalements à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) dans le cadre de la protection de l'enfance ont été réalisés. Pour l'année 2020, ce sont 3 970 usagers "reçus" (en présentiel

[38] « *Il s'agit majoritairement d'un public d'adultes ayant été victimes d'infractions pénales dont environ 72% sont des femmes. Des mineurs sont également rencontrés, soit en tant que victimes, soit en tant que mis en cause. À noter que près de 50% des personnes reçues en commissariat par un intervenant social n'ont jamais été prises en charge par les services sociaux* » (information issue d'une fiche de poste DPSP publiée sur l'intranet).

et par téléphone), seule donnée disponible à ce jour. En moyenne, un usager est reçu 1,4 fois par un ISC.

Les ISC sont issus de deux corps : celui des assistants socio-éducatifs et celui des éducateurs spécialisés, tous deux appartenant en 2019 et 2020 à la catégorie A.

En 2015, quatre intervenants de proximité en commissariat sont identifiés, dont trois à temps plein sur leurs postes. En 2020, dix ISC sont affectés dans les commissariats de Paris Centre, des 10ème, 11ème, 12ème, 13ème, 14ème, 15ème, 18ème, 19ème et 20ème arrondissements.

En retenant les coûts moyens pondérés de ces deux corps, établis annuellement par la DFA, et le volume d'ETP transmis par la DPSP[39], ce dispositif est estimé à :

Tableau 18 : Estimation des coûts des ISC (2015-2020)

	2015	2019	2020
nombre d'agents affectés	4	7	10
montants annuels estimés	163 950 €	348 200 €	499 600 €

Source : IGVP

2.5.3. Les adultes relais en PAD et en MJD

Créé par le comité interministériel des villes en décembre 1999, le programme « adultes relais » encadre des interventions de proximité dans les quartiers prioritaires des contrats de ville. Il vise à renforcer le lien social et à favoriser le règlement des conflits de la vie quotidienne par le biais de la médiation. Parmi les missions dévolues aux adultes relais figure celle de médiation sociale pour l'accès aux droits et aux services[40]. Les postes adultes relais sont réservés à des personnes d'au moins 26 ans (jusqu'en septembre 2021 la limite d'âge était fixée à 30 ans) sans emploi ou en contrat aidé/contrat unique d'insertion (CUI, depuis janvier 2018), issues des quartiers politique de la ville, à qui est proposée une démarche d'insertion sociale et professionnelle. L'État contribue au financement de ces postes à hauteur de près de 95% du SMIC.

Dans le cadre du contrat de ville parisien (2015-2020, prorogé jusqu'à fin 2022), le soutien aux actions menées par les associations constitue un axe structurant pour l'amélioration des conditions de vie des habitants des quartiers populaires. Dans ce contexte, un certain nombre de structures associatives bénéficient du dispositif « adultes relais ». Pour accompagner le travail des associations, la Ville de Paris consacre chaque année une enveloppe financière au cofinancement d'une partie de ces postes.

Chaque convention signée avec l'État dure trois ans. La Ville de Paris, par l'intermédiaire de la DDCT, intervient en complément de l'État à hauteur de 4 700 € par an pour chaque poste adulte relais cofinancé.

La collectivité parisienne finance, dans ce cadre, en 2020 plus de 110 associations[41] pour près de 140 emplois, dont sept postes d'adultes relais en MJD et en PAD (deux postes pour

[39] En 2015, le coût moyen annuel d'un assistant socio-éducatif s'établit à 46 839 € (agent de catégorie B) et en 2020 à 50 466€ (agent de catégorie A). Les rapporteurs ne disposant pas des coûts moyens pondérés pour l'année 2019, les montants 2020 sont appliqués à cette année. Ces montants sont multipliés par le nombre d'ETP pour les trois années considérées, soit respectivement 3,5 ETP en 2015, 6,9 ETP en 2019 et 9,9 ETP en 2020 (extractions RH21).

[40] Source : service-public.fr/particuliers/vosdroits/

[41] Délibération 2020 DDCT 24 : « […] *propose de confirmer l'engagement pris auprès de 67 associations bénéficiant d'une convention pluriannuelle d'objectifs en cours avec la Ville pour le financement de 79 postes*

les MJD et cinq postes pour les PAD) afin de renforcer l'accueil des usagers de ces équipements.

Tableau 19 : Financement par la Ville des postes d'adultes relais en MJD et PAD (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
MJD	9 870 €	11 750 €	14 100 €	14 100 €	9 400 €	9 400 €
PAD	23 500 €	20 758 €	23 500 €	23 500 €	23 500 €	23 500 €
ensemble postes adultes relais (MJD + PAD)	**33 370 €**	**32 508 €**	**37 600 €**	**37 600 €**	**32 900 €**	**32 900 €**

Source : Synthèse DAJ et recensement des délibérations du Conseil de Paris

Une relative stabilité est constatée depuis 2015, la baisse du financement en MJD à partir de 2019 correspondant à un désengagement de Droits d'urgence à la MJD Paris Nord-Est pour des raisons financières. L'adulte relais en activité dans cette structure a quitté son poste pour rejoindre l'équipe du PAD 20 à partir de juillet 2019. Le poste de la MJD n'a pas été remplacé, expliquant le différentiel constaté. Par la suite, Droits d'Urgence a officialisé le non renouvellement des conventions des postes d'adulte relais auprès de la préfecture, en juillet 2019 pour la MJD Paris Nord-Est, puis en mars 2021 pour la MJD Paris Nord-Ouest. [.....]. Il est envisagé que le CDAD reprenne à sa charge les agents d'accueil des MJD financés via le dispositif adultes-relais.

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

2.6. La communication autour des dispositifs d'accès au droit

2.6.1. L'information des usagers

Pour disposer de l'information relative à l'accès au droit à Paris, l'usager doit se rendre sur le site paris.fr, rubrique « *Services* ». Dans le répertoire « *Aides et démarches* », sous l'onglet « *Les aides juridiques gratuites près de chez vous* », sont présentés les dispositifs proposés par la Ville de Paris, mais également par d'autres acteurs (antennes des mineurs, PAD Jeunes, Barreau de Paris Solidarité, associations humanitaires et caritatives, permanences au Palais de Justice, consultations SOS avocats, etc.) avec les modalités pratiques d'accessibilité aux sites (adresses, horaires, contacts, etc.)[42].

Une plaquette de synthèse sur l'accès au droit, datant de 2019, y est par ailleurs disponible.

En revanche, il n'existe pas de numéro spécifique permettant à l'usager qui le souhaite d'être orienté plus précisément, compte tenu de son besoin particulier, vers l'un ou l'autre dispositif. Le 39-75, numéro dédié à l'usager parisien pour toute sollicitation relative aux services publics de la Ville, peut renseigner les Parisiens en recherche d'information, mais ses téléconseillers ne disposent pas d'une formation spécifique à cet accompagnement.

---

d'adultes relais. Il vous est ainsi proposé de renouveler notre soutien pour un montant total de 371 300 euros […] » et délibération 2020 DDCT 80 pour le financement de 59 emplois adultes relais à 45 associations pour un montant total de 271 992 € dans les quartiers populaires parisiens.

[42] Le CDAD de Paris propose également des informations sur les structures d'accès au droit parisiennes accessibles via une page du site Internet du Tribunal judiciaire de Paris.

2.6.2. La promotion des dispositifs d'accès au droit

Les actions ou campagnes de communication spécifiques à cette politique publique organisées par la collectivité parisienne apparaissent marginales et ponctuelles et, de fait, relativement négligeables tant en matière de visibilité que de dépenses directes portées par la direction de la communication (DICOM).

Les quelques actions notables en la matière sont les suivantes :

- éditions de supports papier et dépliants en 2015, 2016, 2017 et 2018 pour des coûts inférieurs à 1 000 € pour chaque campagne ;
- affichages au journal électronique d'information (JEI) et dans les mobiliers urbains d'information (MUI) ;
- mise à disposition du parvis de l'Hôtel de Ville dans le cadre du dispositif des avocats dans la cité (sans compensation financière).

Les rapporteurs ont par ailleurs examiné les titres des «hors-séries » de la publication municipale *À Paris* disponibles sur paris.fr. Sur les quinze numéros recensés depuis 2013, aucun n'est consacré à la politique d'accès au droit, alors que deux sont dédiés à la médiation à la Ville de Paris.

Il est enfin à noter que des actions de communication contractuelles sont prévues dans les conventions et marchés liant les partenaires de la Ville à la collectivité parisienne (permanences du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement, marchés RAD et PAD, associations). Les budgets alloués par ces partenaires aux actions de communication ne sont pas identifiables.

2.7. Le bilan

2.7.1. Les coûts complets de la politique municipale en faveur de l'accès au droit

À partir des données qui viennent d'être présentées dans les pages qui précèdent, il est possible de mesurer l'effort financier total consenti par la collectivité parisienne en matière d'accès au droit. Pour dégager une tendance sur le moyen terme et tenir compte du caractère exceptionnel de l'année 2020 fortement perturbée par la crise sanitaire, un tableau récapitulatif des dépenses intervenues dans ce domaine a été établi pour 2015, 2019 et 2020.

Tableau 20 : Ensemble des coûts portés par la Ville de Paris en matière d'accès au droit (2015)

2015	CDAD	Associations	Permanences d'avocats en mairies	RAD	MJD	PAD	Intervenants sociaux en commissariat	Fonctions support	Ensemble
contribution au fonctionnement général du CDAD	30 000 €								**30 000 €**
subventions et participations		5 400 564 €							**5 400 564 €**
subvention DAJ au titre du Contrat de Ville (PAD18,19,20)						47 000 €			**47 000 €**
subvention DJS au titre du PAD Jeunes	10 000 €								**10 000 €**
marchés et quasi marchés pour l'accompagnement à l'accès au droit			296 750 €	1 159 131 €		546 648 €			**2 002 529 €**
mise à disposition des locaux (loyers et charges locatives)				36 715 €	162 693 €	191 301 €			**390 709 €**
autres charges (nettoyage des locaux, énergie, mobilier, maintenance)				9 359 €	44 314 €	84 145 €			**137 818 €**
dépenses de personnel					9 870 €	23 500 €	163 937 €	159 799 €	**357 105 €**
Ensemble	**40 000 €**	**5 400 564 €**	**296 750 €**	**1 205 205 €**	**216 877 €**	**892 594 €**	**163 937 €**	**159 799 €**	**8 375 725 €**

Source : IGVP, à partir des données DAJ / Infocentre Alizé / DFA / Enquête Directions

En 2015, **8,38 M€** ont été consacrés à l'accès au droit par la Ville de Paris.

Les montants alloués aux associations (5,40 M€) représentent près de 65% de l'effort financier de la collectivité parisienne, étant précisé que les mises à disposition de locaux ou abandons de recettes n'ont pas été valorisés dans le recensement réalisé à l'époque par la DAJ auprès des directions.

Les marchés et quasi-marchés[43] finançant les dispositifs « permanences d'avocats en mairies », RAD et PAD atteignent 2 M€, soit 24% des montants dépensés.

Si l'on prend en compte l'ensemble des dépenses (marchés et quasi-marchés, mises à disposition de locaux, personnel, etc.) qui se rattachent aux dispositifs de la DAJ, y compris les MJD, on atteint la somme de 2,77 M€ (33% du total).

[43] Le terme de « quasi-marché » est utilisé pour désigner le contrat liant la Ville au Barreau de Paris et à la CARPA pour la tenue de permanences d'avocats en mairies d'arrondissement.

Tableau 21 : Ensemble des coûts portés par la Ville de Paris en matière d'accès au droit (2019)

2019	CDAD	Associations	Permanences d'avocats en mairies	RAD	MJD	PAD	Intervenants sociaux en commissariat	Fonctions support	Ensemble
contribution au fonctionnement général du CDAD	30 000 €								**30 000 €**
subventions et participations		7 902 669 €							**7 902 669 €**
subvention DAJ au titre du Contrat de Ville (PAD18,19,20)						47 000 €			**47 000 €**
subvention DJS au titre du PAD Jeunes	25 000 €								**25 000 €**
marchés et quasi marchés pour l'accompagnement à l'accès au droit			296 750 €	1 359 135 €		578 220 €			**2 234 104 €**
mise à disposition des locaux (loyers et charges locatives)		1 221 733 €		20 644 €	155 318 €	155 852 €			**1 553 547 €**
autres charges (nettoyage des locaux, énergie, mobilier, maintenance)				1 480 €	48 613 €	39 973 €			**90 066 €**
dépenses de personnel					9 400 €	23 500 €	348 216 €	168 106 €	**549 222 €**
Ensemble	**55 000 €**	**9 124 402 €**	**296 750 €**	**1 381 259 €**	**213 331 €**	**844 545 €**	**348 216 €**	**168 106 €**	**12 431 609 €**

Source : IGVP, à partir des données DAJ / Infocentre Alizé / DFA / Enquête Directions

En 2019, **12,4 M€** ont été consacrés à la politique municipale de l'accès au droit.

La forte progression constatée par rapport à 2015 résulte en grande partie des aides allouées aux associations : subventions et participations financières d'une part (cf. § 2.2. pour les questions de périmètres) et intégration des valorisations des mises à disposition de locaux ou abandons de recettes consenties par la collectivité parisienne (1,22 M€).

Les marchés et quasi-marchés représentent à présent 2,23 M€, soit une progression en valeur absolue par rapport à 2015, mais un recul en pourcentage (18% des montants dépensés contre 24%).

Si l'on s'intéresse au coût complet pour la Ville des quatre dispositifs DAJ, on arrive à un total de 2,90 M€, là encore en légère augmentation par rapport à 2015 bien que proportionnellement ce poids dans l'ensemble des dépenses d'accès au droit diminue (23% contre 33%).

Tableau 22 : Ensemble des coûts portés par la Ville de Paris en matière d'accès au droit (2020)

2020	CDAD	Associations	Permanences d'avocats en mairies	RAD	MJD	PAD	Intervenants sociaux en commissariat	Fonctions support	Ensemble
contribution au fonctionnement général du CDAD	30 000 €								**30 000 €**
subventions et participations		8 010 468 €							**8 010 468 €**
subvention DAJ au titre du Contrat de Ville (PAD18,19,20)						47 000 €			**47 000 €**
subvention DJS au titre du PAD Jeunes	25 000 €								**25 000 €**
marchés et quasi marchés pour l'accompagnement à l'accès au droit			148 375 €	1 275 571 €		682 893 €			**2 106 839 €**
mise à disposition des locaux (loyers et charges locatives)		1 221 733 €	1 899 €		155 514 €	238 956 €			**1 618 102 €**
autres charges (nettoyage des locaux, énergie, mobilier, maintenance)					49 404 €	46 098 €			**95 502 €**
dépenses de personnel					9 400 €	23 500 €	499 614 €	168 106 €	**700 620 €**
Ensemble	**55 000 €**	**9 232 201 €**	**150 274 €**	**1 275 571 €**	**214 317 €**	**1 038 447 €**	**499 614 €**	**168 106 €**	**12 633 530 €**

Source : IGVP, à partir des données DAJ / Infocentre Alizé / DFA / Enquête Directions

En 2020, la municipalité parisienne a consacré à sa politique d'accès au droit plus de **12,6 M€,** soit une progression de 1% par rapport à 2019.

Près des trois quarts de cette somme (9,23 M€) ont bénéficié à des associations, soit via des subventions directes (8 M€), soit via des mises à disposition de locaux (1,22 M€). Cependant, ce total doit être considéré comme un plafond plutôt que comme un montant réel. Il est en effet impossible d'isoler les montants strictement consacrés à l'accès au droit par les structures menant par ailleurs des actions d'accompagnement social.

Le dispositif RAD représente 10% des dépenses totales, suivi par le dispositif PAD (8%), les MJD (2%) et les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement (1%).

Les intervenants sociaux en commissariat (499 614 €) coûtent plus cher à la Ville que les MJD et les permanences d'avocats en mairies réunies (219 017 € + 150 274 M€ = 369 291 €). Ce poste de dépense a été multiplié par trois par rapport à 2015 du fait de la progression des effectifs affectés en commissariats.

Si l'on raisonne sur le long terme et qu'on compare la situation de 2004 (sur la base des chiffres fournis par le rapport n°04-64 de l'Inspection générale) à celle de 2020, on constate que les dépenses de la Ville en faveur de l'accès au droit ont quasiment quadruplées en quinze ans, passant de 3,3 M€ à 12,6 M€.

2.7.2. Les coûts unitaires pour la Ville des dispositifs d'accès au droit portés par la DAJ

2.7.2.1. Les permanences du Barreau de Paris en mairies d'arrondissement

Tableau 23 : Évolution des coûts unitaires des permanences d'avocats en mairies (2004-2020)

	2004	2015	2019	2020
montant annuel de la subvention	**284 133 €**	**296 750 €**	**296 750 €**	**148 375 €**
valorisation mises à disposition des locaux	ND	1 873 €	1 899 €	1 899 €
nombre de permanences contractuelles	1 800	1 728	1 728	864
nombre de permanences réalisées	**1 787**	**1 498**	**1 681**	**569**
% de permanences réalisées	*99%*	*87%*	*97%*	*66%*
montant unitaire à la permanence réalisée	159,0 €	198,1 €	176,5 €	260,8 €
nombre d'usagers reçus	13 135	10 303	10 197	3 363
nombre moyen d'usagers reçus par permanence	7,4	6,9	6,1	-
montant unitaire à l'usager	21,6 €	28,8 €	29,1 €	44,7 €

ND : non disponible

Source : Synthèse IGVP, d'après les éléments fournis par la DAJ et le Barreau de Paris pour 2015 et 2019 ; données 2004 issues du rapport IGVP n°04-64

Le nombre de permanences réalisées correspond au nombre de permanences déclarées par le Barreau de Paris. Pour les années 2015 et 2019, les données établies correspondent à un volume minimum de permanences. En effet, certaines données mensuelles n'ont pas été communiquées à la DAJ et en conséquence ne figurent pas dans la synthèse de ces données. Pour exemple, sept données mensuelles de 2015, sur onze mois de fonctionnement annuel des permanences[44], sont indisponibles pour la mairie du 13ème arrondissement. Le nombre de permanences effectivement réalisées en 2020 correspond au seul accueil physique des usagers (période de septembre à décembre). En effet, la grève des avocats en début d'année 2020, puis le confinement du printemps 2020 n'ont pas permis la tenue de permanences sur cette période. En juin et juillet 2020, des consultations téléphoniques ont bien été réalisées et le volume d'usagers reçus sous ce format est disponible, mais aucune statistique sur un volume de permanences ne peut être établie.

Le nombre d'usagers reçus en 2020 correspond à la somme des usagers reçus par téléphone et en présentiel entre juin et décembre.

L'accroissement du coût unitaire réel des permanences et du coût à l'usager reçu est la conséquence de plusieurs facteurs :

- un volume réel de permanences en deçà du nombre contractuel prévu dans la convention, notamment en 2015 et 2020 ;
- un volume réel de permanences non stabilisé, avec des données manquantes, biaisant le ratio ; ainsi, le nombre total de permanences réalisées en 2015 est vraisemblablement sous-évaluée et accroit en conséquence le coût unitaire ;
- un nombre moyen d'usagers reçus par permanence en diminution, se fixant à 6,3 en 2019, soit en moyenne un usager de moins que quinze ans plus tôt ;
- un taux d'absentéisme des usagers aux permanences non négligeable, situé entre 20% et 22% en 2015 et 2019 (cf. § 1.1.3.).

[44] Aucune permanence d'avocats n'est proposée en mairies en août (fermeture annuelle du dispositif).

2.7.2.2. Les relais d'accès au droit

Tableau 24 : Évolution des coûts unitaires du dispositif RAD[45] (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nombre de permanences	9 081	8 653	7 788	8 270	7 882	7 299
coût à la permanence	132,7 €	142,0 €	145,2 €	149,1 €	175,2 €	174,8 €
nombre d'usagers reçus en consultations	27 181	27 291	24 167	26 153	24 896	23 552
coût à l'usager reçu en consultation	44,3 €	45,0 €	46,8 €	47,1 €	55,5 €	54,2 €
nombre moyen d'usagers par permanence	3,0	3,2	3,1	3,2	3,2	3,2

Source : Extractions infocentre Alizé (avec réaffectations des liquidations sur l'exercice d'après les libellés d'engagements juridiques) et données DAJ

La progression des **coûts unitaires par permanence** sur l'ensemble de la période sous revue a pour principaux facteurs :

- entre 2015 et 2017, la réduction du nombre de permanences ;
- en 2018, les aides allouées par la Ville pour compenser la situation financière fragilisée de Droits d'urgence (signature d'un avenant au marché, accroissement du nombre de permanences commandées, contribution complémentaire de la DASES pour les permanences en ESI) ;
- en 2019, les conditions du nouveau marché, [.....] ainsi que la contribution du CASVP à l'effort financier de la Ville (70 000 €) et la participation financière de la DASES pour l'organisation de permanences en ESI.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

La quasi-stagnation du coût unitaire des permanences en 2020 a vraisemblablement pour origine la réduction du nombre de permanences (effet de la crise sanitaire) ainsi que la disparition de la prise en charge des coûts de gestion immobilière précédemment financés au titre du local RAD mis à disposition par la Ville.

La progression des **coûts unitaires à l'usager** reçu en permanence observe sensiblement la même évolution que les coûts unitaires à la permanence. Le nombre moyen d'usagers par permanence apparait stable sur l'ensemble de la période.

2.7.2.3. Les maisons de la justice et du droit

Comme indiqué au paragraphe 2.3.5., les permanences réalisées en MJD sont financées principalement par le CDAD, la Ville de Paris prenant à sa charge les coûts de mise à disposition des locaux ainsi que les dépenses de fonctionnement liées à ces mises à disposition.

[45] Pour le détail de l'évolution et de la nature des fréquentations, voir § 1.2.3.

Tableau 25 : Évolution des coûts unitaires des MJD pour la collectivité parisienne (2015-2020)

		2015	2019	2020
MJD Paris Nord Est	dépenses directes	83 469 €	64 817 €	66 793 €
	Personnes reçues en permanence	7 273	6 569	4 512
	coût à l'usager reçu en permanence	**11,5 €**	**9,9 €**	**14,8 €**
	Personnes accueillies	37 412	42 548	23 308
	coût à l'usager accueilli	**2,2 €**	**1,5 €**	**2,9 €**
MJD Paris sud	dépenses directes	64 453 €	75 523 €	77 586 €
	Personnes reçues en permanence	6 104	4 365	4 509
	coût à l'usager reçu en permanence	**10,6 €**	**17,3 €**	**17,2 €**
	Personnes accueillies	28 302	24 524	14 629
	coût à l'usager accueilli	**2,3 €**	**3,1 €**	**5,3 €**
MJD Paris Nord Ouest	dépenses directes	68 955 €	72 992 €	69 939 €
	Personnes reçues en permanence	7 840	15 054	11 133
	coût à l'usager reçu en permanence	**8,8 €**	**4,8 €**	**6,3 €**
	Personnes accueillies	29 077	27 305	18 291
	coût à l'usager accueilli	**2,4 €**	**2,7 €**	**3,8 €**
ensemble	**coût à l'usager reçu en permanence**	**10,2 €**	**8,2 €**	**10,6 €**
	coût à l'usager acccueilli	**2,3 €**	**2,3 €**	**3,8 €**

Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ et MJD

Les dépenses directes prises en compte dans le calcul de l'effort de la collectivité parisienne intègrent les mises à disposition des locaux, les loyers et charges locatives, les dépenses d'entretien, de maintenance, de mise à disposition de matériel, d'énergie ainsi que la quote-part des postes d'adultes relais financés par la Ville. Les permanences RAD qui se déroulent en MJD ne sont pas prises en compte ici mais le sont dans les coûts (globaux et unitaires) du dispositif dédié.

Les coûts unitaires pour la Ville de la MJD Paris Nord-Ouest sont largement inférieurs à ceux constatés pour les deux autres MJD parisiennes notamment du fait :

- de montants de charges inférieurs aux deux autres structures (notamment de loyer et charges locatives ainsi que d'énergie) ;
- d'une fréquentation en permanence très supérieure aux deux autres MJD, notamment en 2019 et 2020.

2.7.2.4. Les points d'accès au droit

Tableau 26 : Évolution des coûts unitaires des PAD pour la Ville de Paris (2015-2020)

	Evolution des coûts			Evolution du nombre d'usagers reçus (accueil simple, renforcé, permanences)			évolution des coûts à l'usager accueilli		
	2015	2019	2020	2015	2019	2020	2015	2019	2020
PAD13 (DDU)	157 380 €	165 270 €	194 874 €	12 431	13 568	12 642	12,7 €	12,2 €	15,4 €
PAD15 (CASP)	214 516 €	179 400 €	193 224 €	11 688	14 760	13 584	18,4 €	12,2 €	14,2 €
PAD18 (DDU)	176 685 €	160 129 €	189 384 €	12 138	10 299	8 424	14,6 €	15,5 €	22,5 €
PAD19 (CASP)	147 675 €	156 684 €	244 236 €	12 830	17 953	14 622	11,5 €	8,7 €	16,7 €
PAD20 (DDU)	196 338 €	183 063 €	216 728 €	12 439	11 833	11 692	15,8 €	15,5 €	18,5 €
ENSEMBLE	**892 594 €**	**844 545 €**	**1 038 447 €**	**61 526**	**68 413**	**60 964**	**14,5 €**	**12,3 €**	**17,0 €**

Source : Synthèse IGVP, à partir des données DAJ et des fréquentations issues des rapports d'activité des partenaires

Le coût unitaire à l'usager reçu au sein des PAD se porte en moyenne, pour l'année 2020, à **17€**. Ce coût, élevé au regard de l'année précédente ainsi que de l'exercice 2015, est la conséquence de :

- un renouvellement des marchés PAD en fin d'année 2019, applicables dès l'exercice 2020, avec des montants majorés en moyenne de 19% par rapport aux précédentes conditions de marchés ;
- un accroissement des dépenses de fonctionnement prises en charge par la collectivité parisienne de 45% en 2020, notamment du fait d'un rattrapage rétroactif cumulé à un accroissement de charges locatives (multipliées par 4) pour le PAD 19 ;
- une baisse marquée de la fréquentation des structures entre 2019 et 2020, conséquence de la crise sanitaire de 2020 (-11%).

Les différences de coût à l'usager entre les divers PAD relèvent essentiellement du différentiel de prix de marchés enregistrés pour chaque prestataire : les PAD 13, 18 et 20, gérés par Droits d'urgence, enregistrent une augmentation de leurs prix de marché de 27% en moyenne sur ces trois structures, contre un accroissement de 7% pour l'association CASP en charge des PAD 15 et 19. Pour ce dernier, l'impact des charges locatives rattrapées en 2020 accentue cette progression (doublement du coût unitaire en 2020 au regard de 2019).

2.7.3. Synthèse des coûts complets et unitaires de la politique parisienne de l'accès au droit

Tableau 27 : Synthèse et évolution des coûts complets et unitaires (à l'usager accueilli) pour la Ville de Paris en matière d'accès au droit (2015-2020)

		CDAD	Associations	Permanences d'avocats en mairies	RAD	MJD	PAD	Intervenants sociaux en commissariats	Fonctions support	Ensemble
2015	Ensemble	40 000 €	5 400 564 €	296 750 €	1 205 205 €	216 877 €	892 594 €	163 937 €	159 799 €	8 375 725 €
	nombre d'usagers			10 303	27 181	94 791	61 526			
	coût à l'usager			28,8 €	44,3 €	2,3 €	14,5 €			
2019	Ensemble	55 000 €	9 124 402 €	296 750 €	1 381 259 €	213 331 €	844 545 €	348 216 €	168 106 €	12 431 609 €
	nombre d'usagers			10 197	24 896	94 377	68 413			
	coût à l'usager			29,1 €	55,5 €	2,3 €	12,3 €			
2020	Ensemble	55 000 €	9 232 201 €	150 274 €	1 275 571 €	214 317 €	1 038 447 €	499 614 €	168 106 €	12 633 530 €
	nombre d'usagers			3 363	23 552	56 228	60 964			
	coût unitaire			44,7 €	54,2 €	3,8 €	17,0 €			
Evolutions :	*2015 / 2019*	*38%*	*69%*	*0%*	*15%*	*-2%*	*-5%*	*112%*	*5%*	*48%*
	2019 / 2020	*0%*	*1%*	*-49%*	*-8%*	*0%*	*23%*	*43%*	*0%*	*2%*

Source : IGVP

Le tableau qui précède appelle les remarques suivantes :

- la progression des dépenses d'accès au droit entre 2015 et 2019/2020 est due essentiellement aux aides accordées aux associations (même si, comme on l'a souligné précédemment, il existe des différences de périmètres concernant les aides pris en compte qui peuvent jouer) ;
- alors que les associations sont les principales bénéficiaires des dépenses d'accès au droit, il est impossible de calculer pour elles des coûts à l'usager reçu en l'absence de centralisation des retours sur leurs actions ;
- les dépenses d'accès au droit augmentent de 2% entre 2019 et 2020 alors que le nombre d'usagers baisse à cause de la crise sanitaire, ce qui laisse supposer que les

coûts ne sont pas forcément corrélés à la fréquentation (exception faite des dispositifs RAD et surtout « permanences d'avocats en mairies »).

S'agissant des coûts unitaires des quatre dispositifs portés par la DAJ, ils permettent de mesurer les évolutions dans le temps, mais il serait trompeur d'établir des comparaisons entre eux. En effet, les montants affichés ne correspondent pas au coût complet de chaque dispositif, le niveau de participation de la Ville variant d'un dispositif à l'autre.

Par exemple, pour les PAD, la collectivité parisienne finance à la fois la gestion du dispositif via des marchés de service, la prise en charge de postes adultes relais et les coûts de mise à disposition des sites permettant l'accueil du public. Il en va de même pour les permanences d'avocats en mairies où tout le dispositif est financé par la Ville (« subvention » versée au Barreau de Paris + mise à disposition des salles en mairies d'arrondissement). Dans d'autres dispositifs, comme les MJD, la Ville ne prend à sa charge que les locaux et dépenses de fonctionnement afférentes ainsi qu'une partie des postes adultes relais.

La comparaison des coûts unitaires entre dispositifs est en outre rendue inefficiente du fait des différences de prestations rendues. Pour exemple, une consultation en RAD dure plus longtemps qu'une consultation en mairie d'arrondissement (en moyenne 45 minutes contre 20).

3. CONSTATS ET PROPOSITIONS

On s'intéressera successivement à la politique municipale de l'accès au droit prise dans son ensemble (§ 3.1.), puis plus spécifiquement aux dispositifs aujourd'hui portés par la DAJ (§ 3.2.).

3.1. Sur la politique municipale de l'accès au droit

3.1.1. Un effort budgétaire important qui permet de toucher un large public

La Ville de Paris a consacré en 2019 et 2020 plus de 12 M€ par an à l'aide à l'accès au droit[46].

Cet effort financier a quasiment quadruplé par rapport à 2004 où il représentait, selon l'audit réalisé à l'époque par l'Inspection générale, 3,3 M€[47].

Les deux tiers des montants alloués aujourd'hui à cette politique publique (8 M€) sont constitués de subventions attribuées à des associations œuvrant exclusivement ou en partie en faveur de l'aide à l'accès au droit[48]. Encore faut-il ajouter à cette somme le montant valorisé des mises à disposition de locaux faites à leur profit (1,2 M€), soit une aide globale de 9,2 M€.

Les associations qui bénéficient le plus du soutien de la Ville sont par ordre décroissant :

- les unions syndicales parisiennes (2,5 M€ de subventions directes sans compter les mises à disposition de locaux) ;
- les associations qui apportent une aide aux populations d'origine étrangère (2,2 M€) ;
- celles qui interviennent sur les problématiques liées au logement et à l'habitat (un peu moins de 2 M€).

En comparaison, les dispositifs qui relèvent de la DAJ (permanences d'avocats en mairies, RAD, PAD et MJD) coûtent seulement à la Ville 2,9 M€ en année normale (hors 2020), ce qui représente moins du quart du financement total que celle-ci consacre à l'accès au droit.

Les quatre dispositifs précités accueillent annuellement un peu moins de 200 000 usagers (hors crise sanitaire), soit l'équivalent de 10% de la population parisienne, ce qui est considérable.

À ce public, il faudrait ajouter la population reçue dans les associations subventionnées par la Ville intervenant dans le domaine de l'accès au droit qu'il est impossible d'évaluer en l'absence de chiffres remontés et consolidés sur la fréquentation de leurs dispositifs.

Les rapporteurs recommandent donc qu'à l'avenir les conventions de partenariat conclues avec ces structures contiennent une clause exigeant un reporting annuel sur les publics

[46] Il serait intéressant de connaître le total des sommes que l'État mobilise, de son côté, pour l'accès au droit sur le territoire parisien afin d'établir des comparaisons avec la Ville. Ce travail de chiffrage n'a malheureusement pas été possible dans le cadre de la présente mission en l'absence de réponse du ministère de la justice aux sollicitations réitérées des rapporteurs.

[47] Cette progression spectaculaire ne peut pas s'expliquer uniquement par l'augmentation du nombre de PAD (5 aujourd'hui contre 2 en 2004).

[48] Ces 8 M€ représentent environ 3% des 295,5 M€ de subventions versées en 2020 par la collectivité parisienne aux associations (source : extraction opendata https://opendata.paris.fr/).

qu'elles accueillent (fréquentation, profils). Ces données seraient transmises par les directions qui attribuent les subventions à la direction pilote de l'accès au droit (aujourd'hui la DAJ). Dans un premier temps, cette mesure s'appliquerait uniquement aux associations percevant plus de 50 000 € de subventions, soit 25 associations sur les 114 subventionnées en 2020 au titre de l'aide à l'accès au droit.

Recommandation 1 : Exiger des associations recevant plus de 50 000 € de subventions municipales pour soutenir leurs actions en faveur de l'accès au droit qu'elles fournissent des statistiques sur les publics qu'elles accueillent.

3.1.2. Une politique de l'offre

La politique municipale d'aide à l'accès au droit est fondée sur le postulat qu'il existe dans ce domaine une demande quasi infinie. Pour y répondre, ont donc été créés au fil du temps et en fonction des priorités du moment différents dispositifs qui se sont ajoutés les uns aux autres.

Compte tenu de cette approche par l'offre, il n'a pas été jugé utile de mettre en place des indicateurs objectifs permettant de vérifier l'existence d'une demande et d'en mesurer l'ampleur. Il est intéressant de noter que la Ville n'a commandé au cours des dernières années aucune enquête ou aucun sondage auprès du grand public ou de catégories spécifiques d'usagers pour évaluer leurs besoins réels en matière d'accès au droit. De même, elle utilise peu les ressources de terrain dont elle dispose (mairies d'arrondissement, équipes de développement local, directions sociales de territoire, centres d'action sociale d'arrondissement du CASVP, etc.) qui pourraient être interrogées à échéances régulières et de façon formalisée pour faire remonter les attentes des usagers.

Certes, la DAJ s'efforce d'adapter l'offre dans les dispositifs qu'elle pilote pour répondre au mieux aux évolutions de la demande. Elle a ainsi mis en place des consultations spécialisées dans les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement en 2017 à l'issue d'une longue concertation. Mais, la plupart du temps, elle doit se fier à l'analyse qui est faite par ses opérateurs (par exemple, Droits d'urgence pour le choix des lieux où se déroulent les consultations RAD).

Comme on est dans une politique de l'offre, l'approche quantitative (nombre de personnes accueillies dans les dispositifs) est privilégiée par rapport à l'approche qualitative. Les comptes rendus d'activités des PAD ne contiennent ainsi aucune statistique sur la satisfaction des usagers ou sur l'utilité de leur visite dans ce dispositif.

Il est vrai que l'enquête de satisfaction traditionnelle, réalisée de manière ponctuelle par les intervenants eux-mêmes, n'est pas une solution pertinente. Elle aboutit la plupart du temps à des taux de satisfaction très élevés, supérieurs à 90%, qui peuvent conforter dans l'idée, quelquefois trompeuse, que tout va bien. En outre, elle est souvent peu adaptée à un public qui maîtrise mal le français et qui aura donc tendance à ne pas y répondre. Il vaudrait mieux évaluer l'efficacité de chaque dispositif, c'est-à-dire mesurer si l'usager a pu résoudre le problème pour lequel il est venu consulter ou, à tout le moins, si sa visite dans le dispositif d'accès au droit lui a permis d'engager les démarches nécessaires.

Pour ce faire, des panels d'usagers volontaires pourraient être constitués dans chaque dispositif afin d'évaluer non pas la qualité de l'accueil et de l'information prodiguée lors des consultations, mais le résultat concret de l'aide juridique apportée (démarches effectuées, dossiers déposés, droits obtenus, etc.). Les questionnaires servant de support à ces enquêtes pourraient être élaborés sous la supervision des instances de pilotage de l'accès au droit (CDAD et/ou conseil des PAD) afin d'en définir les items pertinents. Idéalement, ces enquêtes d'impact devraient s'accompagner d'études permettant

d'évaluer les coûts évités (contentieux, droit au logement opposable, etc.) grâce à l'aide à l'accès au droit.

Recommandation 2 : Réaliser dans chaque dispositif une enquête d'impact auprès d'une cohorte d'usagers volontaires et représentatifs.

3.1.3. Une politique essentiellement partenariale

L'aide à l'accès au droit repose essentiellement sur des partenariats. Les dispositifs existants résultent de l'implication combinée de plusieurs acteurs : État, CDAD, Ville de Paris, Barreau de Paris, associations spécialisées dans l'accès au droit, etc.

Cet état de fait est évidemment un atout dans la mesure où chacun apporte, outre ses financements, son savoir-faire et son expérience (c'est notamment le cas des associations qui ont une connaissance des populations en situation d'exclusion meilleure que l'administration).

Il a aussi ses limites.

En premier lieu, chaque acteur n'a qu'une maîtrise partielle du dispositif auquel il participe et n'est pas à l'abri du désengagement, volontaire ou contraint, d'un de ses partenaires.

En deuxième lieu, il est souvent mal aisé d'avoir une vision exacte et complète de l'impact des actions soutenues. La Ville a ainsi très peu d'informations sur ce que font les associations qu'elle subventionne dans le domaine de l'accès au droit et sur les publics qu'elles reçoivent.

En troisième lieu, chaque partenaire poursuit des objectifs qui lui sont propres : l'État, par le biais de l'accès au droit, cherche notamment à désengorger ses juridictions, les professionnels du droit (avocats, notaires, etc.) à donner une image positive de leur profession, les associations à réaliser leurs projets associatifs. Quant à la Ville, elle conçoit principalement l'accès au droit comme un complément de ses politiques sociales (politique de la ville, intégration, etc.).

Le CDAD, pour sa part, apparaît davantage comme une enceinte où les différents acteurs de l'accès au droit ont la possibilité de se rencontrer et de dialoguer que comme une institution en mesure de définir et d'imposer une politique départementale de l'accès au droit transcendant les intérêts particuliers de chacun de ses membres, mission que lui a pourtant assignée le législateur[49].

Dès lors, on peut se demander s'il existe un endroit où se mène la réflexion stratégique sur l'accès au droit à Paris. Selon les rapporteurs, le conseil des PAD, qui s'est réuni pour la première fois en 2019, a vocation à assurer ce rôle. Bien que sa compétence se limite aux seuls PAD, il a le mérite de rassembler l'ensemble des acteurs de l'accès au droit (Tribunal judiciaire, préfecture, mairies d'arrondissement, Barreau de Paris, gestionnaires de PAD, associations) sous l'égide de l'élu parisien en charge des ressources humaines, du dialogue social et de la qualité du service public et pourrait s'imposer à l'avenir comme l'instance où s'élabore la politique municipale de l'accès au droit.

[49] L'article 54 de la loi du 10 juillet 1991 modifiée charge en effet le CDAD de « *définir une politique locale* » de l'accès au droit.

3.1.4. Une politique qui manque de lisibilité et de visibilité

3.1.4.1. Une lisibilité insuffisante

Dans toute évaluation de politique publique, le premier travail consiste à identifier quels sont les objectifs poursuivis. Or, en matière d'accès au droit, force est de constater qu'il n'existe pas de texte de référence émanant du CDAD ou de la Ville de Paris qui définirait les grandes lignes de cette politique, ses priorités ainsi que ses publics cibles. Certes, les documents contractuels établis lors de la création de chaque dispositif formulent des orientations générales, mais sans les inscrire dans un projet global qui serait exposé dans une délibération-cadre du Conseil de Paris ou dans une communication de la Maire sur l'accès au droit. Le fait que les priorités de la Ville et sa stratégie ne soient pas clairement affirmées, notamment en termes de publics visés, peut laisser une liberté trop grande aux gestionnaires des dispositifs. Les rapporteurs notent, il est vrai, que l'élaboration d'une « *feuille de route* » a été lancée à l'occasion du conseil des PAD du 8 juin 2021, première étape en vue de la définition d'une véritable stratégie municipale dans le domaine de l'accès au droit.

Autre constat qui mérite d'être fait : au sein de l'administration parisienne, il n'y a pas de direction qui supervise tout le champ de l'accès au droit. La DAJ a certes un rôle important en la matière, mais les subventions allouées par les autres directions aux associations intervenant dans ce domaine lui échappent. Elle n'est même pas informée de leur attribution alors que ces subventions représentent les deux tiers du financement municipal en faveur de l'accès au droit. On pourrait faire la même remarque à propos des intervenants sociaux en commissariat (ISC) dont le coût (près de 500 000 € en 2020) dépasse pour la Ville celui des dispositifs « permanences d'avocats en mairies » et MJD réunis.

S'il fallait désigner une direction pilote pour l'accès au droit, on peut d'ailleurs se demander si la DAJ aurait vocation à remplir ce rôle ou si le choix ne devrait pas plutôt se porter sur la DDCT.

En effet :

- la DAJ est une direction support et on voit mal pourquoi elle gère un service à l'usager tel que l'accès au droit qui ne nécessite pas de compétences juridiques particulières (l'actuelle responsable de la « mission de l'accès au droit et des relations avec les professions juridiques et judiciaires » appartient d'ailleurs à la filière technique et n'est pas juriste) ;
- la DDCT a dans son périmètre la politique de la ville qui a des liens très étroits avec l'accès au droit (tous les PAD parisiens sont situés dans des quartiers politique de la ville ainsi que la plupart de permanences RAD) ;
- cette direction coordonne les mairies d'arrondissement, lesquelles accueillent dans leurs locaux les permanences d'avocats du Barreau et de nombreuses permanences associatives sur l'accès au droit ;
- elle intervient dans la procédure d'attribution des subventions aux associations via son bureau des subventions aux associations (BSA), ce qui lui permet d'avoir un regard sur les contributions versées à ce titre par la Ville ;
- elle a également dans son champ de compétence le 39-75 qui peut renseigner les personnes en recherche de soutien juridique.

Le seul argument qui plaide en faveur du maintien de l'accès au droit à la DAJ est sa relation privilégiée avec les professions juridiques et judiciaires. Encore faut-il nuancer cette affirmation puisque, par exemple, concernant les permanences à destination des TPE/PME mises en place en mairies d'arrondissement par le Barreau de Paris, celui-ci a eu pour interlocuteurs la DAE et la DDCT.

Recommandation 3 : Confier le pilotage administratif de l'accès au droit à la DDCT et lui transférer les deux agents de la « mission de l'accès au droit » de la DAJ.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DAJ a exprimé des réserves sur cette recommandation en faisant valoir son rôle historique dans le suivi et le développement de la politique parisienne de l'accès au droit, en rappelant ses liens étroits avec les représentants des professions juridiques et judiciaires et, enfin, en soulignant son implication forte dans l'élaboration de la feuille de route de la Ville sur l'accès au droit. Elle s'est prononcée plutôt en faveur d'une collaboration resserrée avec la DDCT qui pourrait prendre la forme d'un contrat de services.

Si l'on se place à présent du point de vue de l'usager, le manque de lisibilité est aussi flagrant.

Comme le notait le garde des Sceaux dans sa dépêche du 9 décembre 2020 adressée aux chefs de juridiction et aux présidents de CDAD : « C*onfrontés à l'existence de structures d'accès aux droits aux dénominations multiples, certains usagers peuvent se retrouver démunis pour savoir dans quels lieux exprimer leurs besoins d'accès au droit et à la justice* ». Pour pallier cette difficulté, l'État a décidé de réunir sous l'appellation unique de « point-justice » l'ensemble des dispositifs intervenant dans le domaine de l'accès au droit (MJD, PAD, RAD, etc.). Cette mesure ayant été prise néanmoins sans concertation préalable avec les partenaires et notamment avec la Ville de Paris, elle s'est traduite uniquement par l'adjonction de cette nouvelle appellation à la signalétique des MJD.

Plus généralement et au-delà de la question de la dénomination des structures de l'accès au droit, l'usager en recherche d'appui juridique est confronté à un problème d'information. À ce jour, le site paris.fr et celui du Tribunal judiciaire de Paris lui fournissent des indications sur les dispositifs existants, à condition qu'il ait le réflexe de les consulter. Pour lui faciliter la tâche, un projet de plateforme numérique de guide d'accès au droit a été lancé sous l'impulsion du CDAD et un dossier a été adressé début 2021 à l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) pour en obtenir le financement dans le cadre du plan France Relance[50].

Le projet déposé propose de rendre accessible à toutes et tous, sur un espace numérique unique, simple, centralisé et intuitif, l'information à jour sur l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire parisien. La plateforme numérique serait également un outil à l'usage des professionnels de l'accès au droit pour mieux travailler en réseau, améliorer les réorientations du public et permettre l'échange d'informations opérationnelles entre les acteurs de l'accès au droit. Le projet permettrait également de mieux faire comprendre au grand public les missions et prérogatives des différents métiers du droit.

Deux observations générales doivent être formulées concernant ce type d'outils numériques.

En premier lieu, ils atteignent peu les populations les plus exclues qui n'ont pas forcément d'accès à Internet et/ou ont une maîtrise insuffisante de la langue pour tirer profit des informations mises en ligne.

En second lieu, les guides d'accès au droit sont souvent conçus selon une approche exclusivement institutionnelle (présentation par structure et dispositif existants) qui parle davantage aux professionnels qu'aux usagers. À ce propos, il est intéressant de citer l'exemple du guide d'accès au droit établi par le CDAD d'Ille-et-Vilaine et la Ville de Rennes qui est construit par thématique juridique et par catégorie de public plutôt que par

[50] À la date de rédaction du présent rapport, le projet n'avait pas été retenu.

dispositif et qui contient une traduction en anglais des informations relatives au droit des étrangers.

3.1.4.2. Une visibilité à améliorer

Il n'existe pas à la Ville de « bleu » budgétaire consacré à l'accès au droit alors que d'autres politiques municipales donnent lieu à des documents de cette nature.

En fait, certaines dépenses liées à l'accès au droit sont réparties dans d'autres « bleus » comme si la politique de l'accès au droit ne constituait pas une politique à part entière mais une composante d'autres politiques sociales.

C'est ainsi qu'on retrouve dans le « bleu » portant sur la politique de la ville une partie des dépenses relatives aux dispositifs de la DAJ (hors permanences d'avocats en mairies d'arrondissement).

Capture écran 1 : Extrait du bleu budgétaire « politique de la ville »

Fonctionnement	direction	crédits
Dispositifs d'accès aux droits (Maison de la Justice et du Droit (MJD), Points d'Accès aux Droits (PAD) et Relais d'Accès aux Droits (RAD)	DAJ	1 883 378 €
Subvention au bénéfice des PAD du 18, 19 et 20èmes	DAJ	47 000 €
Points d'Information et de Médiation Multiservices (PIMMS)	DDCT	68 150 €

Source : Bleu budgétaire politique de la ville (2019)

De même, le « bleu » relatif à l'intégration, qui recense les crédits dédiés à des programmes destinés aux Parisien·ne·s immigré·e·s ou d'origine étrangère, inclut un axe prioritaire « citoyenneté, égalité et accès aux droits » pour un montant de 4,3 M€ sur les 43,2 M€ consacrés à la politique de l'intégration.

Tableau 28 : Extrait du bleu budgétaire « Intégration »

Synthèse par thématique	2020
Citoyenneté, égalité et accès aux droits	4 374 078 €
Intégration et lutte contre l'exclusion *dont les foyers de travailleurs migrants et l'apprentissage du français*	38 449 386 €
Valorisation des cultures d'origine / relations internationales	452 000 €
total	**43 275 464 €**

Source : IGVP d'après le bleu budgétaire Intégration (2020)

Si la Ville veut renforcer la visibilité de sa politique en faveur de l'accès au droit, il serait bon qu'elle se dote d'un « bleu » budgétaire dédié à cette thématique ou qu'elle édite un rapport annuel relatif à son action dans ce domaine. Concrètement, ce document présenterait les enjeux stratégiques, les objectifs et l'organisation de la Ville pour mener à bien sa politique de l'accès au droit. Il identifierait les moyens humains et financiers qui y sont dédiés et les indicateurs permettant d'en évaluer l'impact (subventions allouées, usagers reçus, domaines de droit traités, couverture géographique, effort dans les quartiers politique de la ville, etc.).

Recommandation 4 : Produire un « bleu » budgétaire ou un rapport annuel consacré à l'accès au droit.

La DDCT estime que le rapport « égalité » constitue « *un cadre plus approprié pour la valorisation* » de la politique de l'accès au droit. Quant à la DAJ, elle suggère d'élaborer un « *schéma de l'accès au doit* » sur le modèle du schéma départemental d'aide aux victimes. Cette option toutefois nécessiterait un renforcement des ressources RH et, selon les rapporteurs, serait plus complexe à mettre en œuvre.

De même, il serait utile de lancer une campagne de communication sur le thème de l'accès au droit. Celle-ci devrait cibler en priorité les populations qui ont le plus besoin d'un soutien juridique en leur proposant des exemples concrets de situations problématiques (absence de titre de séjour, violences conjugales, expulsion locative, etc.) qui ont pu être réglées grâce aux dispositifs de la Ville. Cette campagne de communication pourrait être associée dans le temps à une prise de parole publique de l'exécutif municipal sur l'accès au droit.

Recommandation 5 : Lancer une campagne de communication sur le thème de l'accès au droit visant prioritairement les publics les plus en difficulté.

3.2. Sur les dispositifs portés par la DAJ

Plusieurs typologies peuvent être esquissées pour rendre compte des dispositifs qui relèvent aujourd'hui de la DAJ.

Si l'on s'en tient à la qualité des intervenants, on a, d'un côté, un dispositif où les consultations sont données exclusivement par des avocats (permanences du Barreau en mairies d'arrondissement) et, de l'autre, trois dispositifs où elles reposent exclusivement (RAD) ou majoritairement (MJD, PAD) sur des juristes. Si l'on prend en considération les lieux où le public est reçu, on peut opposer les dispositifs qui fonctionnent dans des équipements dédiés (mairies d'arrondissement, MJD, PAD) à celui fondé sur l'« aller vers » (RAD). Une autre répartition est également envisageable : les dispositifs visant les populations les plus démunies (RAD et, dans une moindre mesure, PAD et MJD) versus le dispositif « tous publics » (permanences d'avocats en mairies).

Les rapporteurs estiment toutefois que la dichotomie la plus pertinente pour l'analyse est celle qui distingue les dispositifs à « *contenu* », c'est-à-dire ceux dans lesquels la Ville finance les consultations juridiques (permanences d'avocats en mairies et RAD), des dispositifs à « *contenant* » où elle se borne à financer des locaux ou de la gestion de locaux (MJD et PAD). Comme on l'a vu au paragraphe 2.7.3. du rapport, les premiers sont plus onéreux pour la collectivité parisienne (coût à l'usager en 2019 de 29,1 € pour les permanences d'avocats en mairies et de 55,5 € pour les RAD contre 2,3 € pour les MJD et 12,3 € pour les PAD), mais elle a une maîtrise plus grande sur eux. En 2020, il a ainsi été possible, compte tenu de la crise sanitaire, de diviser par deux le coût du dispositif « permanences d'avocats en mairies », alors que celui des dispositifs à « *contenant* » a augmenté pour une fréquentation en baisse.

Recommandation 6 : Privilégier les dispositifs « permanences d'avocats en mairies » et RAD car ils permettent une meilleure maîtrise du contenu et des dépenses.

La DAJ indique que « *le souhait de la Ville est de privilégier les populations les plus modestes et les plus démunies* » et donc « *prioritairement les RAD puis les PAD et les MJD et enfin les permanences d'avocats en mairies* ». Les rapporteurs remarquent, d'une part, que les deux tiers environ des usagers qui viennent consulter un avocat en mairie ont un revenu mensuel inférieur à 1 500 € et, d'autre part, que la recommandation

susmentionnée vise à mettre en avant les deux dispositifs sur lesquels la Ville a une réelle maîtrise.

3.2.1. Des synergies à renforcer

Les responsables des différents dispositifs ont des contacts réguliers entre eux mais ceux-ci se font souvent de façon informelle et non institutionnalisée.

Pour tisser des liens plus étroits entre dispositifs de sorte qu'ils puissent constituer pour l'usager un réseau cohérent et décloisonné, certains des interlocuteurs de l'Inspection générale ont suggéré de :

- créer un numéro unique de l'accès au droit,
- mettre en place des outils partagés entre dispositifs.

S'agissant du premier point, on signale que l'État a lancé en septembre 2021 le 30-39 qui est présenté comme le numéro unique de l'accès au droit du ministère de la justice. En pratique, appeler ce numéro permet d'obtenir les coordonnées de la MJD ou du PAD situés à proximité de son domicile ou celles du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) du tribunal auprès duquel on a une affaire en cours. Début octobre 2021, il n'était pas encore possible d'être mis en relation via le 30-39 avec l'accueil du PAD ou de la MJD de son secteur pour prendre rendez-vous avec un juriste.

Le 39-75, de son côté, fournit à l'usager qui le contacte des renseignements de premier niveau sur les dispositifs d'accès au droit parisiens à partir des informations contenues sur le site paris.fr et, si l'intéressé ne dispose pas de l'équipement numérique nécessaire, il peut prendre rendez-vous en ligne à sa place dans une permanence d'avocats en mairie (environ 3 000 rendez-vous de ce type sur les huit premiers mois de 2021).

Ni le 30-39, ni le 39-75 ne donnent à l'usager la possibilité d'être mis directement en relation avec le dispositif le plus adapté à sa situation parmi les quatre dispositifs existants (permanences d'avocats en mairies ou RAD ou PAD ou MJD). Une plateforme téléphonique de ce genre est-elle envisageable ? Le 39-75, en tout cas, n'est pas en mesure de remplir cette mission, ses téléconseillers n'ayant pas la formation juridique nécessaire pour procéder à l'orientation des usagers entre les différents dispositifs d'accès au droit. En revanche, la création d'un numéro unique de l'accès au droit dédié aux travailleurs sociaux est une piste qui mériterait d'être approfondie. D'après les rapporteurs, le gestionnaire du dispositif RAD serait le mieux à même d'assurer ce service.

Pour ce qui est des outils communs susceptibles d'être utilisés par les différents dispositifs, on pourrait envisager dans un premier temps une mutualisation de leurs plannings, ce qui permettrait notamment d'empêcher les inscriptions multiples, source d'absentéisme. Un groupe de travail pourrait être constitué sous l'égide du CDAD et/ou du conseil des PAD pour réfléchir à la faisabilité pratique de ce projet et notamment à la solution informatique qu'il nécessite.

Recommandation 7 : Constituer un groupe de travail sous l'égide du CDAD et/ou du conseil des PAD pour étudier les possibilités de renforcer les synergies entre dispositifs notamment via la mise en place d'outils partagés.

3.2.2. Aller au-delà du simple conseil juridique

La consultation juridique est souvent considérée comme le but ultime de l'accès au droit. Or, s'il est effectivement indispensable que l'usager reçoive une information sur ses droits et un conseil expert sur sa situation, il est également nécessaire, notamment s'il appartient à une population défavorisée, que :

- soient au préalable correctement identifiées l'étendue et la nature de ses problèmes qu'il n'est pas forcément en mesure d'exprimer clairement ;
- il soit éventuellement accompagné pour entreprendre les démarches à effectuer, faute de quoi la consultation dispensée risque de ne produire aucun effet.

S'agissant de la bonne compréhension des difficultés auxquelles l'usager est confronté, deux types de recommandations peuvent être faites.

En premier lieu, il faut renforcer la coopération entre consultants en accès au droit et travailleurs sociaux, ces derniers pouvant aider à mieux cerner la situation réelle de l'usager. On pourrait ainsi imaginer de faire évoluer un certain nombre de permanences RAD sur le modèle de ce qui se fait au CDAD des Bouches-du-Rhône où les consultations pour les plus précaires sont assurées conjointement par un juriste et un travailleur social.

Recommandation 8 : Développer les permanences conjointes juriste/travailleur social dans les RAD.

En second lieu, un effort doit être fait en matière de traduction pour les populations non francophones qui viennent quelquefois accompagnées de « compatriotes » dont il n'est pas sûr qu'ils interviennent toujours de manière compétente et désintéressée.

La traduction dans les langues étrangères les plus répandues (anglais, arabe, mandarin, etc.) des documents administratifs mis à la disposition des usagers est un premier pas vers un meilleur accueil de ceux qui ne maîtrisent pas encore la langue française. De même, la présence à l'accueil des dispositifs d'accès au droit de personnels ayant une connaissance des langues précitées (comme c'est le cas par exemple au PAD 13) est un plus appréciable, mais pas suffisant.

Une solution possible consisterait à permettre aux titulaires des marchés RAD et PAD d'avoir, via la direction en charge de l'accès au droit, un droit de tirage sur les marchés Ville d'interprétariat et notamment sur celui conclu avec Interservices Migrants Interprétariat, organisme qui couvre plus de 180 langues et dialectes[51], auquel ont recours plusieurs services de l'administration parisienne dans le cadre de leurs missions (DASES, DFPE, CASVP notamment).

Recommandation 9 : Accorder un droit de tirage, via la direction en charge de l'accès au droit, sur les marchés interprétariat de la Ville aux gestionnaires des RAD et des PAD.

D'après la DFA, le marché interprétariat tel qu'il est conçu n'est pas un outil adapté car il concerne des prestations qui doivent être en lien avec le médico-social. La signature d'un avenant audit marché prévoyant un volet « accès au droit » pourrait donc être envisagée.

Si on se place à présent en aval de la consultation juridique, il apparaît indispensable de mettre davantage l'accent sur l'accompagnement de l'usager afin que celui-ci passe de la connaissance théorique à l'exercice pratique de ses droits.

Dans son mémoire technique produit en 2018 dans le cadre du renouvellement du marché RAD, Droits d'urgence rappelle ainsi que l'accompagnement physique des usagers est un

[51] ISM Interprétariat propose trois formats d'accompagnement :

- un interprétariat en présentiel, sur rendez-vous, assurant une présence de proximité ;
- un interprétariat par visioconférence, nécessitant uniquement un accès internet ;
- un interprétariat par téléphone, en direct ou sur rendez-vous, tous les jours et à toute heure (34 coordinateurs et plus de 500 interprètes).

outil précieux pour l'effectivité de leurs droits : « *L'aide à l'exercice du droit nécessite d'aller bien au-delà des seules permanences d'accès au droit* ». L'exemple est pris en matière de demandes de titres de séjour : « *La complexité des procédures, la technicisation de la matière, le rythme des réformes législatives et les blocages abusifs opposés par les agents préfectoraux exigent de plus en plus fréquemment que les usagers soient accompagnés par un professionnel du droit, capable d'expliquer le droit et le fondement des demandes de titres aux agents des guichets. Sans ces interventions, les personnes attendent des mois, parfois des années avant que leurs demandes aient une chance raisonnable d'être enregistrées* ».

L'association Droits d'urgence explique que les juristes des RAD accompagnent fréquemment les usagers aux guichets des administrations compétentes. Ces accompagnements durent plusieurs heures, souvent une demi-journée. Par conséquent, lorsqu'un juriste fait un accompagnement extérieur, la permanence initialement prévue n'a pas lieu. Depuis 2016, les juristes peuvent déléguer ces accompagnements à des bénévoles de l'association. Dans ce cas, le juriste remplit un dossier anonymisé décrivant la situation de l'usager concerné. Lorsqu'un bénévole est disponible pour assurer l'accompagnement, il est mis en relation avec le juriste qui lui réexplique la situation, lui donne une copie du dossier de l'intéressé et le met en relation avec lui.

Pour garantir à l'avenir un nombre satisfaisant d'accompagnements, deux leviers peuvent être actionnés.

Tout d'abord, indiquer explicitement dans le futur marché RAD un volume minimum d'accompagnements physiques à réaliser chaque année par le titulaire du marché[52].

Ensuite, comme cette obligation contractuelle ne sera pas à elle seule suffisante, avoir recours à des bénévoles extérieurs. Un appel en ce sens pourrait être lancé en direction des agents retraités de la Ville ou, plus largement, des Parisiens qui souhaitent s'impliquer dans des actions de ce genre via les Volontaires de Paris ou la Fabrique de la Solidarité[53]. Les intéressés bénéficieraient d'une formation préalable et signeraient une charte fixant un cadre déontologique à leurs interventions.

Recommandation 10 : Fixer un quota minimum d'accompagnements physiques à réaliser au futur titulaire du marché RAD et faire appel, en outre, à des volontaires extérieurs.

3.2.3. La place prépondérante occupée par Droits d'urgence

3.2.3.1. Présentation de l'association

L'association Droits d'urgence a été créée le 3 août 1995. Son siège social se situe 5 rue du Buisson-Saint-Louis dans le 10ème arrondissement.

Elle a pour objet d'engager toutes actions en faveur de l'accès au droit des personnes en situation d'exclusion sociale et de vulnérabilité, en particulier les étrangers et les publics en grande précarité.

Elle est membre de droit du CDAD de Paris et siège à ce titre à son assemblée générale et à son conseil d'administration où elle dispose d'une voix délibérative.

L'association assure notamment les activités suivantes :

[52] [.....]. *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.*

[53] Située 8 rue de la Banque (2ème arrondissement), cette structure est un lieu de mobilisation citoyenne pour les habitants de la capitale qui souhaitent agir dans le domaine des solidarités.

- gestion des PAD des 13ème, 18ème et 20ème arrondissements et prise en charge du dispositif RAD dans le cadre de marchés avec la Ville ;
- gestion de deux PAD pénitentiaires en lien avec le Barreau de Paris (maison d'arrêt de la Santé) et le Barreau du Val-de-Marne (maison d'arrêt de Fresnes) ;
- partenariat avec le Bus du Barreau Solidarité (coordination assurée par un salarié de l'association) ;
- animation du dispositif « accès au droit et santé mentale » en partenariat avec des établissements psychiatriques grâce notamment à une subvention de la DASES (30 000 € annuels) ;
- tenue de permanences juridiques dans les MJD et les PAD dans le cadre du dispositif RAD ;
- tenue de permanences juridiques en partenariat avec différentes structures et avec le soutien de la Ville (subventions de la DASES de 30 000 € et de la DDCT de 5 000 € en 2020) ;
- organisation de formations à destination de professionnels (travailleurs médico-sociaux, éducateurs et responsables de services sociaux).

L'association a créé en 2017 une plateforme numérique intitulée DroitDirect.fr, laquelle a pour objectif de favoriser l'accès au droit et l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion. À l'heure actuelle, la plateforme s'adresse uniquement aux victimes de violences conjugales[54] se trouvant sur le territoire parisien et dans les Hauts-de-France. Elle a vocation à toucher ultérieurement d'autres publics fragiles (réfugiés, personnes faisant l'objet d'une expulsion locative, etc.).

Droits d'urgence est par ailleurs signataire de la première charte nationale de l'accès au droit conclue le 21 février 2017 avec le ministère de la justice et six associations nationales[55].

Pour mettre en œuvre ses missions, l'association s'appuie sur :

- une équipe de 48 salariés (chargés d'accueil juridique et social, juristes généralistes, coordinateurs de structures et dispositifs, cheffe de projets, équipe de direction), essentiellement en contrats à durée indéterminée (CDI) ;
- environ 335 bénévoles (avocats, élèves-avocats, juristes, magistrats, huissiers, universitaires, etc.).

[.....].

Les développements qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

[54] La fiche technique accompagnant la demande de subvention 2020 à la Ville (10 000 €) indique : « *Les bénéficiaires du projet seront 1 440 victimes de violences conjugales dont 1 412 femmes, ainsi que 70 professionnels de différents métiers qui les accompagnent sur Paris, ainsi que les enfants des victimes.* »

[55] ATD Quart Monde, la Cimade, les Restos du cœur, le Secours catholique, le Réseau national d'accès au droit et à la médiation (RENADEM) et la Fondation Abbé Pierre.

3.2.3.2. Une position quasi monopolistique qui constitue un risque pour la Ville

L'association Droits d'urgence est en situation dominante sur le marché RAD, aucun autre prestataire ne s'étant porté candidat au moment du dernier appel d'offres malgré les efforts de sourcing de la DFA. [.....].

La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

S'agissant des PAD, Droits d'urgence en gère trois sur les cinq existants.

L'association se trouve donc dans une situation de quasi-monopole qui la met dans une position de force vis-à-vis de la collectivité parisienne et qui constitue pour cette dernière un risque non négligeable en cas de défaillance de ce partenaire.

Le risque de « *non-exécution des missions confiées aux prestataires (défaillance, négligence)* » a bien été identifié dans la cartographie des risques « métier » de la DAJ, mais semble avoir été minoré (niveau de criticité évalué à 3 sur un maximum de 16, le degré de maîtrise étant par ailleurs estimé à un niveau qualifié de « partiel »). De plus, ce risque, qui se trouve intégré dans l'ensemble de l'accès au droit, gagnerait à être identifié en tant que tel pour les marchés DAJ et à faire l'objet d'une révision de cotation.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la DAJ indique que le niveau de criticité susmentionné a été réévalué à 6.

3.2.3.3. Des retours négatifs sur certains juristes de l'association

Une permanence réalisée en MJD ou en PAD permet de réaliser cinq consultations. Lorsqu'un ou plusieurs usagers ne se présentent pas aux rendez-vous, la plupart des associations acceptent de recevoir à leur place d'autres usagers en situation d'urgence. D'après les témoignages recueillis par les rapporteurs, il ne semble pas que ce soit le cas de Droits d'urgence, ses juristes refusant régulièrement les personnes non programmées. Par ailleurs, il semblerait qu'un certain nombre de ses juristes, bien qu'ayant un profil de généralistes, refusent de prendre en charge certaines thématiques. Interrogé sur ce point, le coordinateur des RAD a reconnu l'existence de ces pratiques, notamment de la part de quelques juristes anciennement recrutés, et a indiqué qu'un travail en ressources humaines était d'ores et déjà engagé.

[.....].

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Recommandation 11 : Réaliser un audit complet de Droits d'urgence pour s'assurer de la solidité de ce partenaire et s'interroger sur sa place au sein du CDAD.

Pour la DDCT, cette recommandation revêt un « *caractère prioritaire* ».

3.2.4. Les leçons à tirer de la crise sanitaire

La crise sanitaire a eu trois conséquences principales.

En premier lieu, elle a entraîné une baisse globale de la fréquentation due notamment à la fermeture complète de certains dispositifs (les permanences d'avocats en mairies ont été interrompues plusieurs mois en 2020) ou à leur désorganisation (absence de matériel

informatique permettant les échanges en distanciel, difficultés à basculer vers de nouveaux modes de communication avec les usagers, etc.).

En second lieu, elle a induit l'émergence de nouvelles pratiques (télétravail pour les juristes, consultations juridiques par téléphone ou visioconférence pour les usagers, etc.).

Enfin, elle a provoqué une évolution dans le profil des publics reçus. La dématérialisation des relations a en effet rendu l'accès au droit plus difficile, voire impossible, pour les populations les plus précaires alors qu'un nouveau type d'usagers plus à l'aise avec les outils numériques faisait son apparition, notamment dans les PAD.

Sur la base de ce constat et dès lors qu'on admet que la crise sanitaire n'est pas une simple parenthèse mais qu'elle induit de nouveaux comportements destinés à durer, il est possible de faire les suggestions suivantes.

Tout d'abord, il serait pertinent pour répondre à ce nouveau public d'ouvrir un PAD dématérialisé[56] qui fonctionnerait uniquement par téléphone ou visioconférence et dont les horaires de permanences pourraient être élargis. Un nouveau marché PAD constituerait vraisemblablement le contour juridique de cette prestation de service complémentaire. Les PAD « physiques » seraient réservés prioritairement aux autres publics.

Recommandation 12 : Créer un PAD dématérialisé.

Ensuite, il est impératif de demander aux gestionnaires de dispositifs de se doter de plans de continuité d'activité (PCA) qui permettent d'anticiper les modalités de basculement en mode dégradé. Ces documents prévoiraient tous les aspects de fonctionnement du service, y compris le matériel nécessaire. Cette exigence d'un PCA pourrait figurer explicitement dans les nouveaux marchés RAD et PAD et dans la convention passée avec le Barreau de Paris.

Recommandation 13 : Exiger des opérateurs des dispositifs d'accès au droit qu'ils définissent des plans de continuité d'activité.

3.2.5. Le problème de l'absentéisme

L'absentéisme est important dans les permanences d'avocats en mairies d'arrondissement (de l'ordre de 22% en 2019). Le phénomène existe aussi dans les MJD, mais il est en forte diminution (de 17% en 2015 à 8% en 2020) du fait des mesures qui y ont été prises. Dans les PAD et les RAD, on ne dispose pas d'éléments statistiques sur le sujet mais, pour autant, on ne saurait en déduire que le problème n'existe pas.

Pour réduire le taux d'absence des usagers aux permanences, maximiser l'offre de service et abaisser le coût à l'usager reçu, il faut limiter les délais de prise de rendez-vous à 8 jours, systématiser les relances par téléphone, SMS ou mail 48 heures avant la date de la consultation et éventuellement recourir au « surbooking » dans les permanences où l'absentéisme est le plus fort.

Recommandation 14 : Réduire les délais de prise de rendez-vous, systématiser les relances par téléphone, SMS ou mail et recourir au « surbooking » dans les permanences où l'absentéisme est le plus élevé.

[56] Cette préconisation figure dans la contribution présentée par le CASP dans le cadre de l'élaboration de la « feuille de route » souhaitée par le conseil des PAD. L'association précise que les juristes de ce PAD 100% dématérialisé pourraient être accueillis dans les locaux du PAD 19.

À côté du l'absentéisme des usagers, il a été démontré qu'il existait dans certains PAD (PAD 13, 15 et 18) une sous-utilisation des locaux, c'est-à-dire une différence sensible entre le nombre de permanences qui pourraient être théoriquement programmées et le nombre de permanences réellement tenues (voir § 1.4.2.1.). Pour remédier à ce problème, il est suggéré de demander aux gestionnaires, dans le cadre des futurs marchés, de faire un reporting systématique de ces données.

Recommandation 15 : Exiger des gestionnaires de PAD qu'ils fournissent des statistiques sur le taux d'occupation de leurs locaux dans leurs rapports d'activités.

3.2.6. La question de la gratuité

Un service public n'est pas nécessairement gratuit. La loi du 10 juillet 1991 modifiée n'a d'ailleurs pas énoncé un principe de gratuité de l'aide à l'accès au droit puisque son article 58 dispose que « *le conseil départemental de l'accès au droit décide du montant des frais de consultation qui peuvent rester à la charge du bénéficiaire selon un barème qu'il établit en fonction des ressources de l'intéressé et de la nature de la consultation* ». Les rapporteurs notent par ailleurs que dans certains pays tels que l'Allemagne ou l'Angleterre (voir annexe 4) les dispositifs d'accès au droit sont accessibles sous condition de revenus.

Il n'est toutefois pas préconisé de s'engager dans cette voie : elle serait en effet compliquée à mettre en œuvre, ne concernerait que les permanences d'avocats en mairies (où d'ailleurs seulement 35% des usagers ont un revenu mensuel supérieur à 1 500 €), serait politiquement contre-productive et financièrement sans intérêt.

La gratuité et le caractère universel du service public de l'accès au droit peuvent, en revanche, être mis en avant par la Ville comme argument de communication.

3.2.7. Les publics qui mériteraient d'être mieux pris en compte

Quatre catégories ont été identifiées :

- les jeunes,
- les personnes malades,
- les personnes âgées,
- les personnes porteuses d'un handicap.

S'agissant des jeunes, ils fréquentent très peu les PAD et les MJD. En effet, les moins de 25 ans représentent moins de 5% des usagers des PAD et environ 4% de ceux des MJD (hors 2020). Deux permanences RAD leur sont plus particulièrement consacrées : l'une au PAD Jeunes, l'autre à la PSA Belleville. Dans les faits, ces deux permanences accueillent deux catégories particulières de jeunes : celles tenues au PAD Jeunes sont fréquentées à plus de 90% par des ressortissants hors Union européenne et les sujets traités relèvent à 71% du droit des étrangers et du séjour en France ; quant aux jeunes reçus à la PSA Belleville, ils sont à près de 80% sans domicile fixe. La Maison des initiatives étudiantes (MIE) propose, de son côté, des permanences juridiques pour les étudiants, notamment étrangers. Il pourrait être envisagé également de s'inspirer de l'expérience du CDAD de la Haute-Garonne qui a mis en place des permanences juridiques dans les « *welcome desks* » de certaines universités. Un partenariat avec les cliniques juridiques des universités parisiennes pourrait être étudié afin de mettre en place un dispositif de ce type.

Certains CDAD de province ont promu des actions ciblant les mineurs. Ainsi, à Rennes, des permanences d'avocats spécialement formés reçoivent gratuitement les jeunes de moins de 18 ans pour répondre à tous leurs problèmes concernant leur situation familiale, scolaire, professionnelle, administrative (droit des étrangers) ou pénale (victime ou auteur). Une autre initiative intéressante est la création d'un « PAD scolaire » par le CDAD

de l'Essonne animé par l'association Justice et Ville. Cette dernière organise dans les établissements du second degré volontaires des ateliers consacrés à des thèmes relatifs au droit (délits commis par les mineurs, élaboration de la loi, fonctionnement de la justice, liberté d'expression et ses limites, etc.). S'inspirer de cette expérience permettrait d'inscrire dans la durée les actions d'accès au droit en faveur de ce public et de prolonger les effets du festival du film judiciaire[57] organisé par le CDAD de Paris une fois par an.

De même, il y a peu de dispositifs à destination des personnes malades. Ceux qui existent au sein de l'AP-HP concernent là aussi en grande majorité des ressortissants extérieurs à l'Union européenne pour des questions de séjour en France. Le CDAD de la Gironde a mis en place au sein de l'Institut BERGONIÉ (centre régional de lutte contre le cancer de la Nouvelle-Aquitaine) des permanences juridiques en faveur des patients et/ou de leurs proches assurées par des avocats du Barreau de Bordeaux. Par ailleurs, même si l'initiative ne relève pas d'un CDAD, on peut signaler l'existence en Bretagne de permanences téléphoniques dans le domaine de l'accès aux soins et des droits des malades organisées par France Santé Bretagne Assos, qui est une union d'associations, dans le cadre de son dispositif « Santé Info Droits ». Ces deux exemples pourraient être étudiés pour expérimenter à Paris de nouvelles actions dans ce domaine.

Concernant les personnes âgées, la DASES subventionne déjà un certain nombre d'associations luttant contre l'isolement de cette catégorie de la population dans les quartiers populaires, notamment en les informant sur leurs droits, mais d'autres actions pourraient être envisagées. S'il existe en effet, pour les plus de 65 ans, des permanences dans les maisons des ainés et dans les PAD et MJD (environ 10% des usagers des PAD et des MJD entrent dans cette tranche d'âge), ces dispositifs ont en commun de s'adresser à des usagers capables de se déplacer. En revanche, rien n'est prévu pour les personnes âgées qui ont perdu leur mobilité et il n'est pas certain qu'un PAD dématérialisé puisse répondre à leurs besoins, à moins qu'elles bénéficient de l'assistance d'un travailleur social à domicile pour les aider à participer à des consultations juridiques à distance.

Enfin, depuis la fermeture de la permanence pour sourds et malentendants qui était assurée à la mairie du 9ème arrondissement par un juriste connaissant la langue des signes (LSF) rattaché à la DASES, la Ville de Paris ne propose plus de consultations en faveur des personnes porteuses de ce handicap. Le Barreau a informé la collectivité parisienne qu'il dispose d'un vivier d'avocats maîtrisant la LSF. Cette proposition pourrait être rapidement mise en œuvre afin d'offrir à nouveau ce service.

Recommandation 16 : Développer les actions en faveur des jeunes, des malades et des personnes âgées ou porteuses de handicap.

3.2.8. Les évolutions envisageables pour les dispositifs parisiens

3.2.8.1. Les permanences d'avocats en mairies

Deux questions seront abordées ici : celle du support juridique de la relation avec le Barreau de Paris et la CARPA et celle de l'implication des mairies d'arrondissement dans le dispositif.

Actuellement, la Ville commande au Barreau de Paris un volume de permanences juridiques fixé contractuellement et lui alloue en échange la somme de 296 750 € qualifiée de « subvention » alors qu'elle constitue la contrepartie d'une prestation. À l'avenir, il

[57] Ce festival est destiné à un public de lycéens auxquels on projette un film touchant aux problématiques de la justice suivi d'un débat avec des professionnels de ce secteur (magistrats, avocats, éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse).

conviendrait donc de régulariser cette situation en passant un marché de services avec le Barreau de Paris, quand bien même celui-ci serait le seul prestataire en mesure de se porter candidat. Ce support juridique aurait un double avantage. Il permettrait d'une part de mettre clairement en évidence les prix composant ledit marché, c'est-à-dire le prix unitaire de chaque permanence et le prix forfaitaire destiné à assurer la gestion du dispositif par le Barreau et la CARPA. D'autre part, dans le cadre d'un marché, il serait possible de rémunérer uniquement les permanences effectivement réalisées alors qu'avec le système actuel de subvention la Ville paie un volume théorique de permanences.

Recommandation 17 : Passer un marché de services avec le Barreau de Paris et la CARPA qui indique le prix unitaire des permanences et les frais de gestion du dispositif et ne régler que les permanences effectivement réalisées.

La DFA estime que le recours à un marché de services avec le Barreau de Paris est une « *opportunité (qui) doit être saisie par la DAJ* ». Pour sa part, cette direction, « *sans préjuger d'un potentiel marché* », estime que « *le renforcement du pilotage budgétaire pourrait (…) permettre de s'assurer du strict respect du nombre de permanences* ».

Autre évolution à envisager : compte tenu du lieu d'implantation des permanences, il serait normal que les mairies d'arrondissement participent au financement du dispositif.

Dans le rapport provisoire, il avait été proposé que la Ville prenne à sa charge le dispositif à hauteur de 150 000 € (soit environ 870 permanences), chaque maire fixant et finançant ensuite le volume de permanences complémentaires qu'il souhaite pour son arrondissement. La DDCT et la DAJ ayant formulé de sérieuses réserves sur cette solution qui pourrait avoir pour effet de créer des disparités dans l'offre d'accès au droit, il est préconisé de permettre aux mairies de financer des prestations supplémentaires venant s'ajouter au socle commun assuré par la Ville.

Recommandation 18 : Permettre aux mairies d'arrondissement qui le souhaitent de financer des permanences d'avocats en plus du socle commun pris en charge par la Ville.

3.2.8.2. Les RAD

Ce dispositif a été mis en place pour venir en aide aux plus démunis. Sa spécificité repose sur une démarche d'« aller vers » qui consiste à apporter le soutien juridique dans les endroits fréquentés par ce type de public au lieu d'attendre que celui-ci se déplace dans les équipements dédiés à l'accès au droit. Si l'on veut revenir à cette vocation originelle, il faut renforcer l'offre de permanences dans les structures accueillant les populations fortement exclues (ESI, PSA, associations) au détriment des MJD et des PAD qui ne s'inscrivent pas dans une logique d'« aller vers ». Les services sociaux de terrain pourraient être sollicités pour identifier les nouvelles associations à solliciter[58] et s'assurer qu'elles sont en mesure d'accueillir les publics visés dans de bonnes conditions de sécurité et de confidentialité.

Recommandation 19 : Augmenter le nombre de permanences RAD dans les associations et les structures municipales à vocation fortement sociale et le réduire dans les PAD et MJD.

[58] Les rapporteurs s'étonnent que les Restos du cœur n'accueillent pas de permanences dans leurs centres de distribution parisiens alors que cette association est présente en province et notamment dans le département du Rhône sur le terrain de l'accès au droit.

La DAJ suggère plutôt de réorienter certaines permanences RAD aujourd'hui organisées en MJD vers les PAD.

L'année 2022 va être celle du renouvellement du marché RAD. Il est probable que, même si le sourcing est élargi, Droits d'urgence sera à nouveau seule à présenter une offre, compte tenu du caractère très faiblement concurrentiel du marché de l'accès au droit et de l'obligation de reprise du personnel pesant sur le futur opérateur. Le recours à l'allotissement, évoqué par la DFA dans ses échanges avec l'Inspection générale, ne semble pas une solution de nature à résoudre ce problème, d'autant qu'il serait compliqué à mettre en œuvre qu'il se fasse selon un critère géographique ou thématique. Dans un tel contexte, la Ville devra donc être attentive à ne pas laisser déraper les prix du futur marché.

3.2.8.3. Les MJD

La mise en place du 30-39 va impacter l'activité de ces structures en générant un accroissement potentiel des sollicitations téléphoniques et donc une surcharge de travail pour leurs personnels. Or, comme on l'a indiqué précédemment (voir § 2.5.3.), Droits d'urgence a entamé le non renouvellement des conventions de postes d'adultes relais qui servaient de support à un agent d'accueil par MJD. La question va donc se poser de leur remplacement par le ministère de la justice, soit par des fonctionnaires de ce ministère, soit par des volontaires du Service civique.

Parallèlement, un projet d'ouverture d'une quatrième MJD parisienne est à l'étude. Cette structure serait située dans le 13ème arrondissement, qui serait alors le seul arrondissement à disposer à la fois d'un PAD et d'une MJD. Pour la Ville, le coût immobilier à supporter est estimé à 71 500 €[59] par an.

3.2.8.4. Les PAD

Si, comme les rapporteurs l'ont suggéré un PAD dématérialisé est créé et une quatrième MJD ouverte, il serait possible de supprimer un des cinq PAD physiques existants. Le choix pourrait se porter sur le PAD 13, compte tenu de la localisation de la nouvelle MJD et de la sous-occupation de ses locaux, ou sur le PAD 18 qui a également un problème de sous-utilisation des locaux et la fréquentation la plus faible de tous les PAD (voir § 1.4.3.). Dans les deux cas, il s'agit de PAD gérés par Droits d'urgence. Cette mesure permettrait à la Ville de faire une économie annuelle évaluée à environ 192 000 €[60].

Recommandation 20 : Dans le cas de la création d'un PAD dématérialisé, fermer un des cinq PAD physiques existants.

La DAJ est opposée à cette recommandation au motif que la demande en matière d'accès au droit serait largement supérieure à l'offre. En l'absence d'indicateurs et compte tenu de la sous occupation de certains locaux de PAD mise en évidence au § 1.4.2.1, les rapporteurs estiment que la fermeture éventuelle d'un PAD mérite d'être étudiée.

[59] Coût moyen 2020 pour la collectivité parisienne d'une MJD (loyers et charges, entretien, maintenance, énergie et mise à disposition de matériel).

[60] Coût moyen 2020 des PAD 13 et PAD 18 (intégrant notamment les dépenses de personnel, y compris financement des postes adultes relais, les charges locatives, les frais d'entretien, les frais de maintenance, les dépenses énergétiques).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Exiger des associations recevant plus de 50 000 € de subventions municipales pour soutenir leurs actions en faveur de l'accès au droit qu'elles fournissent des statistiques sur les publics qu'elles accueillent. 74

Recommandation 2 : Réaliser dans chaque dispositif une enquête d'impact auprès d'une cohorte d'usagers volontaires et représentatifs. 75

Recommandation 3 : Confier le pilotage administratif de l'accès au droit à la DDCT et lui transférer les deux agents de la « mission de l'accès au droit » de la DAJ. 77

Recommandation 4 : Produire un « bleu » budgétaire ou un rapport annuel consacré à l'accès au droit. 79

Recommandation 5 : Lancer une campagne de communication sur le thème de l'accès au droit visant prioritairement les publics les plus en difficulté. 79

Recommandation 6 : Privilégier les dispositifs « permanences d'avocats en mairies » et RAD car ils permettent une meilleure maîtrise du contenu et des dépenses. 79

Recommandation 7 : Constituer un groupe de travail sous l'égide du CDAD et/ou du conseil des PAD pour étudier les possibilités de renforcer les synergies entre dispositifs notamment via la mise en place d'outils partagés. 80

Recommandation 8 : Développer les permanences conjointes juriste/travailleur social dans les RAD. 81

Recommandation 9 : Accorder un droit de tirage, via la direction en charge de l'accès au droit, sur les marchés interprétariat de la Ville aux gestionnaires des RAD et des PAD. 81

Recommandation 10 : Fixer un quota minimum d'accompagnements physiques à réaliser au futur titulaire du marché RAD et faire appel, en outre, à des volontaires extérieurs. 82

Recommandation 11 : Réaliser un audit complet de Droits d'urgence pour s'assurer de la solidité de ce partenaire et s'interroger sur sa place au sein du CDAD. 84

Recommandation 12 : Créer un PAD dématérialisé. 85

Recommandation 13 : Exiger des opérateurs des dispositifs d'accès au droit qu'ils définissent des plans de continuité d'activité. 85

Recommandation 14 : Réduire les délais de prise de rendez-vous, systématiser les relances par téléphone, SMS ou mail et recourir au « surbooking » dans les permanences où l'absentéisme est le plus élevé. 85

Recommandation 15 : Exiger des gestionnaires de PAD qu'ils fournissent des statistiques sur le taux d'occupation de leurs locaux dans leurs rapports d'activités. 86

Recommandation 16 : Développer les actions en faveur des jeunes, des malades et des personnes âgées ou porteuses de handicap. 87

Recommandation 17 : Passer un marché de services avec le Barreau de Paris et la CARPA qui indique le prix unitaire des permanences et les frais de gestion du dispositif et ne régler que les permanences effectivement réalisées. 88

Recommandation 18 : Permettre aux mairies d'arrondissement qui le souhaitent de financer des permanences d'avocats en plus du socle commun pris en charge par la Ville. 88

Recommandation 19 : Augmenter le nombre de permanences RAD dans les associations et les structures municipales à vocation fortement sociale et le réduire dans les PAD et MJD. 88

Recommandation 20 : Dans le cas de la création d'un PAD dématérialisé, fermer un des cinq PAD physiques existants. 89

RECOMMANDATIONS, ENTITÉS RESPONSABLES ET ÉCHÉANCES

Recommandations	Entité(s) responsable(s)	Échéance
Recommandation 1 : Exiger des associations recevant plus de 50 000 € de subventions municipales pour soutenir leurs actions en faveur de l'accès au droit qu'elles fournissent des statistiques sur les publics qu'elles accueillent.	Directions opérationnelles	3ème trimestre 2022
Recommandation 2 : Réaliser dans chaque dispositif une enquête d'impact auprès d'une cohorte d'usagers volontaires et représentatifs.	Direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 3 : Confier le pilotage administratif de l'accès au droit à la DDCT et lui transférer les deux agents de la « mission de l'accès au droit » de la DAJ.	Secrétariat général	1er trimestre 2023
Recommandation 4 : Produire un « bleu » budgétaire ou un rapport annuel consacré à l'accès au droit.	Direction pilote de l'accès au droit et DFA	4ème trimestre 2022
Recommandation 5 : Lancer une campagne de communication sur le thème de l'accès au droit visant prioritairement les publics les plus en difficulté.	Direction pilote de l'accès au droit et DICOM	4ème trimestre 2022
Recommandation 6 : Privilégier les dispositifs « permanences d'avocats en mairies » et RAD.	Direction pilote de l'accès au droit	2022
Recommandation 7 : Constituer un groupe de travail sous l'égide du CDAD et/ou du conseil des PAD pour étudier les possibilités de renforcer les synergies entre dispositifs notamment via la mise en place d'outils partagés.	Direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 8 : Développer les permanences conjointes juriste/travailleur social dans les RAD.	Direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 9 : Accorder un droit de tirage, via la direction en charge de l'accès au droit, sur les marchés interprétariat de la Ville aux gestionnaires des RAD et des PAD.	Direction pilote de l'accès au droit et DFA	2023
Recommandation 10 : Fixer un quota minimum d'accompagnements physiques à réaliser au titulaire du marché RAD et faire appel, en outre, à des volontaires extérieurs.	Direction pilote de l'accès au droit et DFA	2022
Recommandation 11 : Réaliser un audit complet de Droits d'urgence pour s'assurer de la solidité de ce partenaire et s'interroger sur sa place au sein du CDAD.	Secrétariat général et direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 12 : Créer un PAD dématérialisé.	Secrétariat général, direction pilote de l'accès au droit et DFA	2ème trimestre 2022

Recommandation 13 : Exiger des opérateurs des dispositifs d'accès au droit qu'ils définissent des plans de continuité d'activité.	Direction pilote de l'accès au droit	2022
Recommandation 14 : Réduire les délais de prise de rendez-vous, systématiser les relances par téléphone, SMS ou mail et recourir au « surbooking » dans les permanences où l'absentéisme est le plus élevé.	Direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 15 : Exiger des gestionnaires de PAD qu'ils fournissent des statistiques sur le taux d'occupation de leurs locaux dans leurs rapports d'activités.	Direction pilote de l'accès au droit et DFA	2022
Recommandation 16 : Développer les actions en faveur des jeunes, des malades et des personnes âgées ou porteuses de handicap.	Direction pilote de l'accès au droit	2022
Recommandation 17 : Passer un marché de services avec le Barreau de Paris et la CARPA qui indique le prix unitaire des permanences et les frais de gestion du dispositif et ne régler que les permanences effectivement réalisées.	Direction pilote de l'accès au droit et DFA	4ème trimestre 2022
Recommandation 18 : Permettre aux mairies d'arrondissement qui le souhaitent de financer des permanences d'avocats en plus du socle commun pris en charge par la Ville.	Secrétariat général, direction pilote de l'accès au droit et DFA	2023
Recommandation 19 : Augmenter le nombre de permanences RAD dans les associations et les structures municipales à vocation fortement sociale et le réduire dans les PAD et MJD.	Direction pilote de l'accès au droit	2ème trimestre 2022
Recommandation 20 : Dans le cas de la création d'un PAD dématérialisé, fermer un des cinq PAD physiques existants.	Secrétariat général et direction pilote de l'accès au droit	2022

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS REÇUS ET DE PERMANENCES D'AVOCATS EN MAIRIES D'ARRONDISSEMENT (2004-2020)..... 11

FIGURE 1 : RÉPARTITION DES PERMANENCES D'AVOCATS EN MAIRIES D'ARRONDISSEMENT (2019)11

GRAPHIQUE 2 : ÉVOLUTION DU NOMBRE MOYEN D'USAGERS REÇUS PAR PERMANENCE D'AVOCAT EN MAIRIES D'ARRONDISSEMENT (2004-2020)..... 12

GRAPHIQUE 3 : RÉPARTITION DES USAGERS REÇUS SELON LEUR ÂGE (2020) 13

GRAPHIQUE 4 : RÉPARTITION DES USAGERS REÇUS SELON LEUR SITUATION PROFESSIONNELLE (2020) 13

TABLEAU 1 : RÉPARTITION DES USAGERS REÇUS PAR TRANCHE D'ÂGE (2017-2020) 13

TABLEAU 2 : RÉPARTITION DES USAGERS REÇUS SELON LEUR SITUATION PROFESSIONNELLE (2017-2020) 13

GRAPHIQUE 5 : RÉPARTITION DES USAGERS SELON LEUR NIVEAU DE REVENUS (2020)..... 14

GRAPHIQUE 6 : RÉPARTITION DES USAGERS SELON LEUR ORIGINE GÉOGRAPHIQUE (2004-2020) 14

GRAPHIQUE 7 : RÉPARTITION DES CONSULTATIONS PAR DOMAINE DE DROIT (2004-2020) 15

FIGURE 2 : IMPLANTATION DES PERMANENCES RAD (2020) 17

TABLEAU 3 : NOMBRE D'ACCOMPAGNEMENTS RÉALISÉS PAR DROITS D'URGENCE (2016-2020) 18

GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERMANENCES ET DE CONSULTATIONS EN RAD (2015-2020) 19

GRAPHIQUE 9 : RÉPARTITION DE LA DURÉE DES ENTRETIENS DANS LE DISPOSITIF RAD (2020).. 20

GRAPHIQUE 10 : RÉPARTITION DE LA DURÉE DES ENTRETIENS DANS LE DISPOSITIF RAD (2015-2020) 20

GRAPHIQUE 11 : NOMBRE DE CONSULTATIONS NÉCESSAIRES POUR LES DOSSIERS SOUMIS AUX RAD (2020) 20

GRAPHIQUE 12 : RÉPARTITION PAR ÂGE DES USAGERS DES RAD (2015-2020) 21

GRAPHIQUE 13 : RÉPARTITION PAR ORIGINE DES USAGERS DES RAD (2015-2020) 21

GRAPHIQUE 14 : RÉPARTITION DES USAGERS DES RAD SELON LEUR SITUATION PROFESSIONNELLE (2015-2020)..... 22

GRAPHIQUE 15 : DOMAINES DE DROIT TRAITÉS LORS DES CONSULTATIONS EN RAD (2015-2020) 23

TABLEAU 4 : ACTIVITÉS PÉNALES DES MJD PARISIENNES (2015-2019) 24

GRAPHIQUE 16 : ÉVOLUTION DE L'ABSENTÉISME DANS LES MJD PARISIENNES (2015-2020)... 26

GRAPHIQUE 17 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES DANS LES MJD (2015-2020) 26

GRAPHIQUE 18 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES DANS CHAQUE MJD (2015-2020) 26

GRAPHIQUE 19 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN ACCUEIL RENFORCÉ (2015-2020) 27

GRAPHIQUE 20 : ÉVOLUTION PAR MJD DU NOMBRE D'USAGERS AYANT BÉNÉFICIÉ D'UN ACCUEIL RENFORCÉ (2015-2020)..... 27

GRAPHIQUE 21 : ÉVOLUTION DE LA FRÉQUENTATION ET DU NOMBRE DE PERMANENCES EN MJD (2015-2020) 27

GRAPHIQUE 22 : DOMAINES DE DROIT ABORDÉS LORS DES PERMANENCES DANS LES MJD (2015-2020) 28

TABLEAU 5 : UTILISATION DES LOCAUX DES PAD ET TAUX DE RÉALISATION DES PERMANENCES (2019) 30

GRAPHIQUE 23 : NOMBRE D'USAGERS REÇUS DANS LES PAD (2015-2020)..... 31

GRAPHIQUE 24 : FRÉQUENTATION DES DIFFÉRENTS PAD (2015-2020) 31

GRAPHIQUE 25 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS ACCUEILLIS DANS LE CADRE DE L'ACCUEIL RENFORCÉ (2015-2020)..... 32

GRAPHIQUE 26 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS ACCUEILLIS DANS CHAQUE PAD DANS LE CADRE DE L'ACCUEIL RENFORCÉ (2015-2020) 32

GRAPHIQUE 27 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS REÇUS EN PERMANENCES (2015-2020).. 32

GRAPHIQUE 28 : ÉVOLUTION DU NOMBRE D'USAGERS REÇUS EN PERMANENCES DANS CHAQUE PAD (2015-2020) 32

GRAPHIQUE 29 : RÉPARTITION PAR ÂGE DES USAGERS REÇUS EN PERMANENCES PAD (2015-2020) 33

GRAPHIQUE 30 : RÉPARTITION SELON LEUR SITUATION PROFESSIONNELLE DES USAGERS REÇUS EN PERMANENCES PAD (2015-2020) 33

GRAPHIQUE 31 : RÉPARTITION DES USAGERS REÇUS EN PERMANENCES PAD SELON LEUR ORIGINE ET LE GESTIONNAIRE DU PAD (2015-2020)..... 34

GRAPHIQUE 32 : RÉPARTITION DES USAGERS SELON LA LOCALISATION DE LEUR DOMICILE (2015-2020) 34

GRAPHIQUE 33 : RÉPARTITION PAR DOMAINE DE DROIT DES QUESTIONS POSÉES À L'ACCUEIL DES PAD (2015-2020) 35

GRAPHIQUE 34 : RÉPARTITION PAR DOMAINE JURIDIQUE DES QUESTIONS POSÉES À L'ACCUEIL DES PAD SELON LEUR GESTIONNAIRE (2015-2020) 35

GRAPHIQUE 35 : RÉPARTITION PAR DOMAINE DE DROIT DES QUESTIONS POSÉES DANS LES PERMANENCES PAD (2015-2020) 36

GRAPHIQUE 36 : RÉPARTITION PAR DOMAINE DE DROIT DES QUESTIONS POSÉES DANS LES PERMANENCES PAD SELON LEUR GESTIONNAIRE (2015-2020) 36

TABLEAU 6 : NOMBRE D'USAGERS REÇUS (2015-2020)..... 37

TABLEAU 7 : NOMBRE D'USAGERS REÇUS EN PERMANENCES (2015-2020) 37

FIGURE 3 : IMPLANTATIONS DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS D'ACCÈS AU DROIT À PARIS (2020) ... 38

TABLEAU 8 : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE LA VILLE AU CDAD (2004-2020) 40

GRAPHIQUE 37 : RÉPARTITION DES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR LES DIRECTIONS DE LA VILLE DANS LE CADRE DE L'ACCOMPAGNEMENT À L'ACCÈS AU DROIT (2020) 41

GRAPHIQUE 38 : ÉVOLUTION DES MONTANTS DES SUBVENTIONS VERSÉES PAR DIRECTION (2015-2020) 42

TABLEAU 9 : NATURE DES PRESTATIONS RETENUES DANS LES PARTIES FORFAITAIRES ET À PRIX UNITAIRES DU MARCHÉ RAD EN VIGUEUR 47

GRAPHIQUE 39 : ÉVOLUTION DES MONTANTS LIQUIDÉS SUR LES MARCHÉS RAD SUCCESSIFS (2015-2020) 48

GRAPHIQUE 40 : ÉVOLUTION DES LIQUIDATIONS RELATIVES AUX MARCHÉS RAD SUIVANT LA NATURE DES PRESTATIONS DU MARCHÉ (2015-2020) 50

TABLEAU 10 : NATURE DES PRESTATIONS RETENUES DANS LES PARTIES FORFAITAIRES ET À PRIX UNITAIRES DES MARCHÉS PAD 51

TABLEAU 11 : ÉVOLUTION DE LA PARTIE À PRIX GLOBAL ET FORFAITAIRE (HT) DES MARCHÉS PAD 51

TABLEAU 12 : FRÉQUENCE DES PERMANENCES DU BARREAU DE PARIS EN MAIRIES D'ARRONDISSEMENT (PLANNING DE JANVIER 2021) 54

TABLEAU 13 : FRÉQUENCE DES PERMANENCES DES PARTENAIRES INSTITUTIONNELS ET ASSOCIATIFS EN MAIRIES D'ARRONDISSEMENT (PLANNING DE JANVIER 2021)..... 55

TABLEAU 14 : ÉVOLUTION DE LA VALORISATION DU LOCAL RAD MIS À DISPOSITION DE DROITS D'URGENCE PAR LA VILLE DE PARIS (2015-2020) 56

TABLEAU 15 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MJD POUR LA VILLE (2015-2020) 57

GRAPHIQUE 41 : RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MJD PRISES EN CHARGE PAR LA VILLE PAR TYPE DE DÉPENSE (2015-2020)..... 57

TABLEAU 16 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES PAD PRISES EN CHARGE PAR LA VILLE (2015-2020) 58

TABLEAU 17 : ESTIMATION DU COÛT DES FONCTIONS SUPPORT EN CHARGE DU PILOTAGE DES DISPOSITIFS D'ACCÈS AU DROIT À LA DAJ (2015-2020) 61

TABLEAU 18 : ESTIMATION DES COÛTS DES ISC (2015-2020) 62

TABLEAU 19 : FINANCEMENT PAR LA VILLE DES POSTES D'ADULTES RELAIS EN MJD ET PAD (2015-2020) 63

TABLEAU 20 : ENSEMBLE DES COÛTS PORTÉS PAR LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D'ACCÈS AU DROIT (2015)..... 65

TABLEAU 21 : ENSEMBLE DES COÛTS PORTÉS PAR LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D'ACCÈS AU DROIT (2019)..... 66

TABLEAU 22 : ENSEMBLE DES COÛTS PORTÉS PAR LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D'ACCÈS AU DROIT (2020)..... 67

TABLEAU 23 : ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES DES PERMANENCES D'AVOCATS EN MAIRIES (2004-2020) 68

TABLEAU 24 : ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES DU DISPOSITIF RAD (2015-2020)..... 69

TABLEAU 25 : ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES DES MJD POUR LA COLLECTIVITÉ PARISIENNE (2015-2020) 70

TABLEAU 26 : ÉVOLUTION DES COÛTS UNITAIRES DES PAD POUR LA VILLE DE PARIS (2015-2020) 70

TABLEAU 27 : SYNTHÈSE ET ÉVOLUTION DES COÛTS COMPLETS ET UNITAIRES (À L'USAGER ACCUEILLI) POUR LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D'ACCÈS AU DROIT (2015-2020) 71

CAPTURE ÉCRAN 1 : EXTRAIT DU BLEU BUDGÉTAIRE « POLITIQUE DE LA VILLE » 78

TABLEAU 28 : EXTRAIT DU BLEU BUDGÉTAIRE « INTÉGRATION » 78

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Procédure contradictoire

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Éléments de benchmark

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.*