

Droits sociaux : *accès et effectivité*

RAPPORTEURES

Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez

NOVEMBRE 2024

2024-021
NOR : CESL1100021X
Mercredi 27 novembre 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 27 novembre 2024

Droits sociaux : **accès et effectivité**

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission des affaires sociales et de
la santé

Rapporteuses :
Isabelle Doresse
Catherine Pajares y Sanchez

Question dont le Conseil économique, social
et environnemental a été saisi par décision
de son Bureau en date du 6 février 2024 en
application de l'article 3 de l'ordonnance
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée
portant loi organique relative au Conseil
économique, social et environnemental.
Le Bureau a confié à la commission des
affaires sociales et de la santé la préparation
d'un avis *Droits sociaux : accès et effectivité*.
La commission des affaires sociales et de la
santé, présidée par Mme Angéline Barth, a
désigné Mmes Isabelle Doresse et Catherine
Pajares y Sanchez comme rapporteuses.

sommaire

Synthèse	4
Introduction	8
I - Un constat : des chemins entravés	17
A. Les évolutions des services publics	18
B. Les évolutions dans la construction des politiques sociales	25
C. L'augmentation des inégalités et l'intensification de la pauvreté	33
D. L'accès et l'effectivité des droits des personnes étrangères en France	41
II - Fonder les politiques publiques sur les droits, pour le respect de l'égalité dignité de toutes et tous	43
A. Concevoir les politiques publiques avec l'objectif de permettre l'accès de tous aux mêmes droits sociaux	43
1. Agir sur la construction des politiques publiques	49
2. « Faire avec les personnes concernées »	51
3. Améliorer la qualité du droit ainsi que la gouvernance nationale et locale	54
B. Assurer les conditions de l'accès et de l'effectivité des droits	54
1. Lutter contre les ruptures de droit	54
2. Améliorer l'information des usagers et l'accessibilité des services publics	63
3. Améliorer l'accompagnement social, les missions et la formation des agents plutôt qu'imposer des contreparties	68

Déclarations des groupes	XX
Scrutin	XX
Annexes	XX

synthèse

PRÉCONISATION #1

Construire les politiques publiques sur le respect des droits de l'homme, universels, indivisibles et interdépendants. Réaffirmer la protection sociale comme étant un droit et un investissement social.

PRÉCONISATION #2

Construire les politiques publiques et leurs objectifs sur la base d'une connaissance de l'ensemble des besoins et des aspirations de la population. Évaluer leurs incidences au regard de l'égal accès et de l'effectivité des droits de tous et toutes, dont les 10 % les plus pauvres.

PRÉCONISATION #3

Assurer les conditions d'une participation effective des personnes concernées à la construction, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, en tenant compte des attentes exprimées et en expliquant de manière transparente et étayée les choix finalement opérés.

PRÉCONISATION #4

Réaffirmer le rôle des départements en leur donnant les moyens financiers qu'exige leur mission de chef de file en matière sociale en charge de faciliter un accès effectif aux droits : ils doivent être en mesure de mettre en place sur leur territoire un maillage d'accueils et d'orientation respectant la dignité de tous et adaptés aux besoins des personnes.

PRÉCONISATION #5

Renforcer dans les territoires la coordination des différents acteurs concernés par l'effectivité des droits sociaux et de santé - les collectivités territoriales et leurs établissements, les différentes caisses de sécurité sociale, les services déconcentrés de l'Etat, France Travail - et axer cette coordination sur la résolution des difficultés rencontrées par les personnes pour l'effectivité de leurs droits.

PRÉCONISATION #6

Améliorer la qualité et le respect du droit : valoriser les compétences juridiques dans les administrations centrales et consolider le contrôle de légalité. Renforcer les moyens humains qui y sont consacrés.

PRÉCONISATION #7

Retirer des ressources prises en compte pour attribuer une aide sociale, dans la limite d'un plafond à déterminer, les ressources ponctuelles provenant de réseaux de solidarité, de dons familiaux, de revenus exceptionnels issus d'une activité occasionnelle ou de ventes ponctuelles entre particuliers.

PRÉCONISATION #8

Simplifier les bases ressources, en prenant en compte les ressources stables de la personne sans régression de la couverture sociale.

PRÉCONISATION #9

Ne plus prendre en compte la pension alimentaire reçue dans les barèmes des prestations sociales, dans la limite d'un plafond à déterminer.

PRÉCONISATION #10

Restaurer la confiance et viser le service rendu avant le contrôle : développer et étendre les garanties procédurales ainsi que des voies de recours adaptées et facilitées pour l'ensemble des allocataires.

Pour le CESE, ces garanties doivent s'appliquer tout au long du processus d'étude, d'octroi et de versement de la prestation mais aussi dans le cadre des contrôles, des sanctions et des procédures de récupération des indus.

PRÉCONISATION #11

Mettre en place un plan de remboursement personnalisé élaboré conjointement, en cas de sanctions, d'indus ou de suspensions (sauf en cas de manœuvre frauduleuse). Ce dernier garantira un montant insaisissable, fondé sur le principe de dignité et la non-fongibilité de certaines prestations sociales.

PRÉCONISATION #12

Mettre en place des dispositifs d'information clairs et intelligibles aussi bien pour les détenteurs de droits que pour les agents administratifs. Leur développement devrait partir de la situation de la personne concernée, afin que soit facilité l'accès aux droits. L'usage d'un langage accessible à tous doit être encouragé et des actions d'« allervers » réalisées pour mieux informer les personnes des droits dont elles disposent.

PRÉCONISATION #13

Lutter, via des campagnes d'information et de sensibilisation organisées par l'Etat, contre la stigmatisation des personnes allocataires de minima sociaux et contre les idées fausses sur leur situation.

PRÉCONISATION #14

Pour les caisses de sécurité sociale, densifier le maillage territorial des lieux d'accueil physique sans rendez-vous et maintenir les accueils et permanences téléphoniques. Des alternatives au numérique et un accès aux guichets de services publics de plein exercice doivent rester possibles pour tous, sur l'ensemble du territoire.

PRÉCONISATION #15

Respecter le principe « dites-le nous une fois » et l'élargir aux démarches physiques.

PRÉCONISATION #16

Afin de ne pas porter atteinte à l'universalité des droits, ne pas subordonner les aides sociales à des contreparties de la part des personnes détentrices des droits.

PRÉCONISATION #17

Créer les conditions d'un accompagnement effectif, adapté à la situation et aux projets de la personne, ce qui passe par une relation de confiance avec sa référente ou son référent et une durée adaptée à son rythme.

PRÉCONISATION #18

Permettre l'accompagnement par un tiers de confiance choisi par la personne, en lui donnant la possibilité, entre autres, de participer à tout rendez-vous.

PRÉCONISATION #19

Multiplier les formations croisées entre les professionnels et les personnes concernées, en s'attachant à créer les conditions de leur participation selon des méthodes fondées sur les preuves, pour améliorer la compréhension des représentations et lutter contre les préjugés.

introduction

Droits humains et libertés, fondements de notre démocratie

« Tous les êtres humains naissent libres et égaux en droits et en dignité. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité » (Article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme)

*« La lutte contre la pauvreté et les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation. **Elle tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux [...]** »*

(article L.115-1 du code de l'action sociale et des familles)

Universalité et effectivité des droits fondamentaux : cet avis se place dans cette double perspective.

L'affirmation de l'existence de droits ne suffit pas : c'est leur application effective qu'il faut assurer. Accepter que des droits ne soient pas effectifs, c'est accepter que des politiques publiques sanitaires et sociales soient tenues en échec. C'est renforcer les doutes et les réserves de tout un chacun vis-à-vis des institutions et de leur fonctionnement. C'est finalement empêcher l'accession à une citoyenneté pleine et entière. Les enjeux sont donc aussi ceux de la démocratie et de la

cohésion sociale¹.

Le droit dans une démocratie doit être un outil émancipateur et non vecteur d'exclusion. Il doit s'agir de « reconquérir ses droits dans un avenir prévisible »², de les maintenir, de les conserver, de les transformer, de les rendre accessibles et ce, dès le plus jeune âge et tout au long de la vie. Cette conception implique le droit de tous à participer à la vie politique, en confrontant l'élaboration du droit aux savoirs issus de la réalité vécue par les personnes concernées. L'application du droit peut être pour certains, et notamment les plus pauvres, une expérience difficile, voire violente, à l'opposé des objectifs recherchés d'émancipation. Il s'agit de faire de chacun une personne juridique capable d'être actrice ou agente de ses droits sur le mode d'une citoyenneté active. Comme le souligne Daniel Agacinski « *Les questions sociales sont rarement abordées sous l'angle de la « citoyenneté sociale », comprise comme le soubassement matériel de la liberté et de l'égalité des citoyens. Cette notion de citoyenneté est pourtant centrale pour analyser notre rapport au droit en général et, plus particulièrement, notre façon de nous définir comme sujets de droits, membres d'un collectif d'égaux en droits* »³.

La recherche de l'effectivité des droits doit être distinguée de la lutte contre le nonrecours. La notion de nonrecours renvoie à la situation d'une personne qui ne perçoit pas tout ou partie d'une prestation à laquelle elle est pourtant éligible, quelle qu'en soit la raison. Le nonrecours reste un phénomène massif en France. Il concerne par exemple plus du tiers (34 %, soit 600 000 foyers) des personnes éligibles au revenu de solidarité active (RSA) et 39 % pour la prime d'activité⁴ ; 30 % (soit 540 000 personnes) des personnes éligibles à l'assurance chômage⁵, la moitié des personnes vivant seules éligibles au minimum vieillesse⁶. Il limite de façon inquiétante l'impact de certaines politiques, comme le soutien aux familles monoparentales (entre 14 et 17 % des allocataires susceptibles de bénéficier de l'allocation de soutien familial ne font pas valoir ce droit)⁷. Il est aussi un frein très fort à l'accès aux soins avec, par exemple, 32 % de nonrecours pour la complémentaire santé solidaire (C2S) gratuite, 68 % pour celle avec participation financière⁸ où il s'ajoute aux difficultés d'accès aux généralistes et aux spécialistes. Le caractère quérable de nombreuses prestations et aides sociales fait que le nonrecours existe pour l'ensemble de celles-ci.

1 « Le sujet de droit est à distinguer du sujet du droit (subi sur le mode d'une citoyenneté dépossédée) et du sujet aux droits (sur le mode d'une citoyenneté passive) », *Pour une nouvelle philosophie sociale - Transformer la société à partir des plus pauvres*, édition Le bord de l'eau, 2023.

2 CES, avis *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, février 1987 (Joseph Wresinski).

3 Daniel Agacinski, *Défendre les droits sociaux, consolider la citoyenneté sociale*, Regards, n°58, avril 2021.

4 DREES n°92, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*, dossier n°92, février 2022.

5 DARES, *Quantifier le non-recours à l'assurance chômage*, document d'études n°263, octobre 2022.

6 DREES, *Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules*, dossier n°97, mai 2022.

7 Enquête nationale menée par la CNAF en 2018 auprès de 17 500 allocataires des CAF cité dans le rapport du Sénat (délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, *Les familles monoparentales*, Mmes Colombe Brossel et Béatrice Gosselin), 28 mars 2024.

8 Mathilde Caro, Morgane Carpezat, Loïcka Forzy, *Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire, une étude qualitative des profils des trajectoires et des trajectoires des bénéficiaires*, Les dossiers de la DREES n°107, mars 2023.

Apparu dans les années 1990, d'abord objet d'analyses et de recherches, le nonrecours mobilise aujourd'hui les acteurs institutionnels. La lutte contre le nonrecours est affichée comme une priorité dans différents outils de programmation. Elle figure, depuis 2013, parmi les objectifs des plans de lutte contre la pauvreté. Le *Pacte des solidarités*, présenté par la Première ministre en septembre 2023, comprend, parmi ses 4 axes prioritaires, celui de l'accès aux droits, organisé autour de la solidarité à la source, du déploiement des démarches d'aller-vers et du renforcement du réseau des accueils sociaux. La lutte contre le nonrecours est aussi une thématique que se sont effectivement appropriée les organes de gouvernance des caisses de la Sécurité sociale. L'objectif de faciliter l'accès aux droits figure dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG) renouvelées en 2023 (par exemple, dans la COG de la CNAF, Caisse nationale des allocations familiales, sous la forme d'un axe intitulé « *garantir un accès efficace au juste droit* ») qui fixent les stratégies des branches et les moyens qui leur sont alloués. Des acteurs locaux, à l'instar des villes et des intercommunalités, via les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, se sont aussi dotés de plans d'action contre le nonrecours. En particulier, le gouvernement a lancé une expérimentation en ce sens dénommée « territoires zéro nonrecours ».

Mieux mesurer le nonrecours, l'afficher comme l'un des indicateurs de l'efficacité des politiques sociales est important, mais cela ne suffira pas à rendre les droits effectifs. Le taux de nonrecours permet de dire si une politique publique a atteint ou non les cibles qu'elle avait identifiées comme « éligibles », parce que possédant telle ou telle caractéristique ou se trouvant dans telle ou telle situation. A elle seule, la lutte contre le nonrecours ne remet pas en question, en droit, la validité d'un dispositif, la qualité de la réponse aux besoins des ayants droit et les choix qui ont été faits au moment de son élaboration. Cet avis se place donc dans une perspective différente : celle de l'effectivité des droits. Cela impose de questionner la pertinence des choix de politiques publiques, de s'interroger sur les conditions de leur pleine application, au regard de la situation des personnes concernées et du respect de leurs droits fondamentaux. On en trouve une bonne illustration dans le champ de la jeunesse. Lutter contre le nonrecours aux dispositifs qui leur sont destinés est certes nécessaire. Mais, pour aller vers l'effectivité de leurs droits, il faut aussi s'interroger sur les choix de politiques publiques qui ont été faits. Conditionner le soutien aux étudiantes et étudiants aux ressources de leurs parents, maintenir le seuil de 25 ans pour accéder de plein droit au RSA, sont-ils des choix en cohérence avec les objectifs d'insertion et l'idée d'une citoyenneté pleine et entière des

jeunes⁹?

La distinction nonrecours/effectivité est importante : les leviers d'action, s'ils sont complémentaires, ne sont pas les mêmes.

La lutte contre le nonrecours implique de réduire la complexité administrative, d'aller chercher les personnes concernées, de rendre toujours possible un accueil physique. Elle impose aussi de limiter les ruptures de droit, trop fréquentes. Une politique organisée autour de l'effectivité des droits impose des changements plus profonds des politiques publiques. Ils doivent viser la continuité des droits, l'efficacité et la cohérence globale de l'accompagnement, pour atteindre, entre autres, les objectifs de santé publique, de réinsertion sociale et professionnelle, de lutte contre la pauvreté. Pour cela, il ne faut pas se contenter d'informer sur des droits « quérables » (c'est à la personne éligible de réaliser les démarches pour les obtenir) mais aussi envisager des logiques nouvelles. Cela impose aussi de concevoir les dispositifs avec les populations concernées elles-mêmes et de mieux considérer l'accompagnement et le rôle central des travailleurs sociaux.

Le système de protection sociale repose sur la sécurité sociale, l'aide sociale et l'action sociale : son objectif est de sécuriser chacun contre tous les risques sociaux de l'existence. Il sert des prestations sociales en espèces ou en nature. Ces prestations soit sont versées en contrepartie de cotisations assises sur le travail, soit relèvent de la solidarité nationale : c'est le cas de l'aide sociale. Les administrations et les services publics, dont nous sommes tous usagers, doivent nous permettre d'accéder à l'ensemble de ces droits.

Les politiques sociales ont connu des évolutions profondes. Ces évolutions ont eu des conséquences sur le travail des professionnels de l'action sociale. Le constat n'est pas nouveau, il existe bien une crise du travail social, et le CESE a formulé des préconisations pour faire face à l'urgence, en mettant fin à la pénurie de personnels, mais aussi pour répondre à leur malaise. Il doit aussi s'agir de « *redonner la priorité au sens du travail dans les métiers du social* »¹⁰. Il faut aussi s'interroger sur les effets de ces évolutions sur l'effectivité des droits. Les politiques actuelles, qui affichent l'objectif de l'accès aux droits, ne sont pas sans ambivalences. Des actions contre le nonrecours sont entreprises, mais la conditionnalité des aides aux personnes, l'exigence de contreparties, en termes d'insertion sociale ou dans l'emploi, se déploient en parallèle. C'est la logique de droits et devoirs qui est mise en avant. Le citoyen, l'allocataire d'une aide ou d'une prestation, est redevable : il doit montrer qu'il en a « vraiment besoin », qu'il « s'est vraiment engagé » dans un parcours de recherche d'emploi... Les individus sont mobilisés dans une logique de contrepartie, afin de « mériter » certains droits sociaux ainsi que les ressources dont ils peuvent être bénéficiaires.

La place qui est donnée à la logique de contreparties, son poids croissant dans les fondements mêmes des dispositifs sociaux, est le signe d'un changement profond. On passe de politiques publiques fondées sur la solidarité nationale et d'égal accès aux droits, à des politiques d'activation et de responsabilisation des individus. Cette évolution fait peser aujourd'hui une responsabilité sur tous les citoyens

9 Cf. Célia Vérot et Antoine Dulin, rapport au Premier ministre, *Arrêtons de les mettre dans des cases !* mars 2017 et CESE, avis *Sécuriser le parcours d'insertion des jeunes*, mai 2015 (Antoine Dulin).

10 CESE, avis *Les métiers de la cohésion sociale*, juillet 2022 (Evanne Jeanne-Rose).

et singulièrement sur les plus pauvres¹¹. Il semble nécessaire de rappeler qu'avant tout, des devoirs - de moins en moins rappelés - s'imposent aux pouvoirs publics, qui sont « débiteurs d'obligations ». Le respect par les pouvoirs publics de leurs obligations est nécessaire pour l'accès de tous aux droits fondamentaux et notamment aux prestations sociales pour lesquelles il ne devrait pas y avoir *a priori* de contreparties attendues des titulaires de droits.

En faisant porter la responsabilité de leur situation sur les seuls individus, en axant l'action publique sur la seule lutte contre le nonrecours, on tend à occulter le désengagement croissant de la société dans l'accompagnement et les obligations des pouvoirs publics en matière de droits humains... Ceci vaut pour l'ensemble des droits fondamentaux : logement, école, santé, travail, droit de vivre en famille. Et cela contribue fortement à l'augmentation des inégalités et de la grande pauvreté, dont l'intensité s'accroît.

Les enseignements des observations de terrain ne sont pas suffisamment tirés. Les travaux de l'Observatoire des nonrecours aux droits et services (ODENORE), ceux du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion

sociale (CNLE), permettent de mieux comprendre les différentes causes et les différentes formes du nonrecours¹². Ils pointent les conséquences de la complexification des procédures, de la numérisation mais aussi du recul de l'Etat dans les territoires. Ils illustrent les enjeux de la relation entre les usagers et les administrations ou services¹³. Les interactions sociales avec les services sont marquées par les représentations : représentations que se font les agents des usagers ; mais aussi représentations que se font les usagers eux-mêmes de leur place, de leurs droits. Des recherches sociologiques de terrain, axées sur le « non-usager », celui qui est en retrait, aident à comprendre la diversité des contextes qui conduisent à ne pas formuler une demande, à se tenir éloigné d'un service, à renoncer aux soins, à ne pas entreprendre de démarches pour accéder à un droit. Elles pointent d'ailleurs les ambivalences et les limites de l'expression « nonrecours », qui sous-entend une inaction fautive.

En ignorant ces réalités, les dispositifs « fabriquent » parfois leur propre ineffectivité, en raison de la façon dont ils ont été conçus ou du fait des conditions dans lesquelles ils sont mis en œuvre. Plutôt que de permettre protection et émancipation, ils peuvent devenir

11 D'après Robert Castel, *La protection sociale comme droit*, tiré de *L'avenir de la solidarité*, coordonné par Robert Castel et Nicolas Duvoux, PUF, *La vie des idées*, 2013,

12 Ils ont conduit à distinguer trois grandes situations, tout en relevant qu'elles sont souvent combinées : la *non-connaissance* des droits, lorsque l'offre n'est pas connue ; la *non demande*, quand elle est connue mais pas demandée ; la *non réception*, lorsqu'elle est connue, demandée, mais pas obtenue.

13 Philippe Warin, Sur la genèse de l'observatoire des non-recours aux droits et services, ODENORE, janvier 2021.

des facteurs de fragilisation et d'exclusion sociale¹⁴. Ils mettent des personnes - qu'ils doivent pourtant soutenir -, dans des situations d'échec et ils ne répondent pas à leurs difficultés. Ils peuvent dégrader leur situation, leurs conditions de vie, leur santé, leurs relations aux autres et le niveau de leur confiance en eux, entretenant ainsi un isolement toujours plus grand. La situation est paradoxale : des droits créés pour aider des personnes fragiles finissent par être source d'incompréhension et de souffrance. Cette évolution est systémique, elle n'est pas le fait des professionnels eux-mêmes : elle est la conséquence de la façon dont il leur est demandé de travailler, autour d'objectifs de productivité, avec des moyens insuffisants, des réglementations inadaptées. La reconnaissance par la loi, en 2022, que des situations de maltraitance institutionnelle peuvent exister est un progrès¹⁵.

L'approche retenue par cet avis est celle des droits humains. Elle « impose aux décideurs publics une prise en compte systématique des droits de l'Homme dans l'élaboration et la mise en place de leurs politiques »¹⁶. C'est l'ambition inscrite dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans le Préambule de la Constitution de 1946 mais aussi dans les textes internationaux ou européens liant la France : la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

culturels, le Traité sur l'Union européenne - dont l'article 21 renvoie au respect de l'universalité et de l'indivisibilité des droits humains et des libertés fondamentales -, la Convention internationale des droits de l'enfant, les principes directeurs de l'ONU sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne, la Charte européenne des droits fondamentaux et le Socle européen des droits sociaux, la déclaration de l'Organisation internationale du Travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux au travail. Les droits fondamentaux sont indispensables à tout être humain pour mener une vie digne et autonome. Dans la mesure où la pleine inclusion sociale de tous est un objectif qui reste toujours à atteindre, le droit international impose aux États de réaliser les droits sociaux progressivement, en veillant constamment à ce qu'ils soient garantis à tous dans les mêmes conditions, sans aucune discrimination, sur l'ensemble du territoire. En particulier, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels impose le principe de non-régression. Les droits tels qu'ils sont protégés par ces textes contraignants pour la France sont indivisibles, interdépendants et leur effectivité est impérative pour garantir l'égalité digne de tous.

¹⁴ On peut parler alors de processus de retournement du droit, décrit dans *Pour une nouvelle philosophie sociale - Transformer la société avec les plus pauvres*, édition Le bord de l'eau, 2023.

¹⁵ Article L.119-1 du code de l'action sociale et des familles (issu de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants) qui « vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations ».

¹⁶ CNCDH, *Avis relatif à l'approche fondée sur les droits de l'Homme*, 3 juillet 2018.

Cet avis s'inscrit dans la continuité des précédents travaux du CESE. La pauvreté est une violation des droits humains, menaçant la dignité de chacun et sa capacité à être membre de sa communauté. L'accès aux droits doit être universel. En 1987, le rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale* (Joseph Wresinski) mettait l'ineffectivité des droits au centre de la définition, reprise depuis par des textes nationaux et internationaux, de la précarité¹⁷. Cette définition pointe le fait que, pour lutter contre la précarité et la pauvreté, il est nécessaire de veiller à renforcer les sécurités. Notre assemblée a rappelé¹⁸, cinq années après le vote de la loi du 29 juillet 1998, l'impératif accès effectif de tous aux droits fondamentaux. En 2016, le CESE a estimé que l'effectivité des droits constituerait « *une condition indispensable au succès* »

du Socle européen des droits sociaux¹⁹. Cette même approche l'a conduit à proposer l'instauration d'un revenu minimum garanti²⁰ et à considérer l'accès effectif aux droits et à l'accompagnement comme des conditions nécessaires pour atteindre les Objectifs de développement durable, dont le premier est : *éradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*²¹. L'avis que le CESE a consacré à la situation des personnes vivant à la rue²² s'est aussi d'emblée placé sur le plan de l'effectivité du droit au logement et du droit à l'hébergement. Enfin, plusieurs des avis du CESE sont structurés autour des droits de l'enfant, tels qu'ils sont notamment posés par la Convention internationale des droits de l'enfant : le droit à l'éducation pour toutes et tous²³, le droit à la scolarisation des enfants en situation de handicap²⁴ ou encore les droits à un niveau de vie suffisant, à un environnement sain,²⁵

17 La précarité et la grande pauvreté ont été définies dans le rapport Wresinski, définitions reprises ensuite dans les lois nationales et par l'ONU « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible* ».

18 CES, avis *L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous*, juin 2003 (Didier Robert).

19 L'avis du CESE *La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux* (décembre 2016, Etienne Caniard, Emelyn Weber) indique également que « *L'effectivité des droits doit être une préoccupation majeure de la construction d'une Europe dotée d'un socle de droits sociaux* ».

20 CESE, avis *Revenu minimum social garanti*, avril 2017 (Marie-Aleth Grard et Martine Vignau).

21 CESE, avis *Eradiquer la grande pauvreté à l'horizon 2030*, juin 2019 (Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique).

22 CESE, avis *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, décembre 2018 (Marie-Hélène Boidin Dubrule et Stéphane Junique).

23 CESE, avis *Une école de la réussite pour tous*, mai 2015 (Marie-Aleth Grard) ; avis *Réussite à l'école, réussite de l'école*, juin 2024 (Bernadette Groison) ; avis *Eduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle*, septembre 2024 (Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose).

24 CESE, avis *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global*, juin 2020 (Samira Djouadi et Catherine Pajares y Sanchez).

25 CESE, avis *Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires*, mai 2022, (Isabelle Dorese et Agnès Popelin-Desplanches).

à la protection, à la sécurité²⁶.

Cet avis vise toutes les personnes. Son périmètre est celui de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions qui « *tend à garantir sur*

l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

L'avis privilégiera l'analyse des droits individuels à une prestation sociale ou de santé. Il tirera les conséquences de l'interdépendance des droits sociaux : progresser dans leur effectivité impose de les conjuguer sans les hiérarchiser. Cet avis porte une attention particulière aux personnes en situation de pauvreté, avec la conviction que des politiques publiques qui permettront de progresser vers des droits sociaux et de santé effectifs ne sont pas un coût mais un investissement qui profite à tous.

Le droit en lui-même ne suffit pas : il implique qu'une offre de services publics soit disponible et en adéquation avec le droit et les droits. Ces droits devraient permettre à chacun de bénéficier d'une protection sans contrepartie et devraient être accessibles à tous et pour tous, **d'autant qu'il n'existe pas d'égalité des chances en termes de capital de départ et de parcours.**

Si l'accent est mis sur les personnes en situation de pauvreté, c'est parce qu'elles sont plus exposées. Les travaux du CNLE le montrent : les minima sociaux sont nécessaires pour réduire la pauvreté monétaire, mais permettent plutôt de survivre que de

vivre. Leur non-perception, quelles qu'en soient les raisons, expose à l'aggravation de la précarité. Le RSA, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) constituent bien souvent les seules garanties de ressources. Ces aides sont quérables, différentielles et réévaluées trimestriellement. Leur non-perception, en particulier les fréquentes ruptures de droit, met les personnes dans de graves difficultés.

Pour être en mesure de proposer des changements et des adaptations, le CESE a jugé nécessaire de mieux connaître les « chemins qui mènent aux droits », c'est-à-dire les parcours des personnes, tels qu'ils sont vécus. Cela part du constat que l'ineffectivité des droits « *se joue avant l'arrivée au guichet, dans l'organisation des trajectoires des administrés* »²⁷. La commission des affaires sociales et de la santé a donc eu recours, pour préparer cet avis, à deux dispositifs de participation citoyenne. Des ateliers-relais ont été mis en place avec des publics concernés par un droit, par une prestation, par un dispositif du champ social ou sanitaire. Une journée d'échanges avec plusieurs porteurs de pétitions a aussi été organisée. L'objectif était double : identifier les difficultés rencontrées, mais aussi recueillir les propositions des participants quant aux préconisations que le CESE devrait adresser au gouvernement.

²⁶ CESE, avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, octobre 2024 (Josiane Bigot, Elisabeth Tomé-Gertheinrichs).

²⁷ Audition du 3 avril 2024 de Mme Clara Deville, sociologue, devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

Quel terme faut-il employer ?

Puisque l'approche par les droits est au centre de cet avis, il semblerait adapté de parler « d'ayants droit ». Mais ce terme a un sens précis, dans le code de la sécurité sociale, qui n'est pas celui-ci (il renvoie aux personnes qui, en raison de leurs liens avec l'assuré social, se voient reconnaître des droits à prestations). L'avis se référera donc aux « personnes détentrices de droits » ou aux « personnes concernées ».

I - Un constat : des chemins entravés

Extrait de La clinique de la dignité, Cynthia Fleury, Seuil, 2023

« La dignité n'a pas à être établie, elle ne se mérite pas, ne s'acquiert pas, ne se perd pas. Nous n'avons pas à nous comporter d'une certaine manière ou à correspondre à des attentes pour être dignes.

Il n'y a pas de condition pour être digne. Ce n'est pas une qualité appartenant à certaines personnes. Elle est ce que l'humanité a en commun et protège de toute forme de déshumanisation.

La dignité, si elle devait se formuler en termes de droit, ce serait un droit résolument universel, englobant la plupart des autres : le droit de ne pas être humilié soit, dans sa face positive, le droit d'être respecté. Fondamentalement, chacun a la même valeur dans la société et peut se prévaloir des droits fondamentaux sans distinction.

La dignité n'est pas seulement une notion juridique et morale²⁸, elle peut fonder une politique publique et permettre la matérialisation des droits sociaux. C'est en son nom que les politiques sociales ont été mises en œuvre. Le programme du conseil national de la résistance met en son cœur cette notion : dignité pour chaque travailleur, pour une vie pleinement humaine, dignité dans la vieillesse. La dignité se concrétise par la protection socialisée contre les risques de dénuement, qui sont des atteintes à la dignité, mais aussi par l'exercice de la citoyenneté politique et sociale. Au-delà du fait d'être bien traité, chacun attend de pouvoir exister et se fortifier dans sa propre singularité.

L'indignité heurte, choque, mais nous avons encore trop souvent l'habitude de détourner le regard face aux atteintes à la dignité humaine masquées par des portes ou des murs, ou qui concernent certaines catégories de la population.

Parfois l'indignité a été invisibilisée : file d'attente d'étrangers au petit matin devant les préfectures, dans l'espoir d'un rendez-vous pour leur droit au séjour. Cette file existe toujours mais elle est virtuelle, en ligne.

Moins visible, mais la situation est tout aussi indigne pour les personnes qui font face à une négation de leurs droits.

Sécurité et Liberté sont deux des conditions du respect de la dignité. Il importe donc que les atteintes portées soient toujours nécessaires et proportionnées ».

²⁸ La dignité est reconnue comme fondamentale par nombre de déclarations, chartes, préambules ou lois. Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (l'égalité dignité, René Cassin). Elle est reconnue comme constitutionnelle (décision du conseil constitutionnel du 27 juillet 1944) et intégrée au respect de l'ordre public (Conseil d'État, 27 octobre 1995).

A. Les évolutions des services publics

Il faut connaître les besoins pour dimensionner correctement les services publics. Cela correspond à ce que le sociologue Robert Castel appelait la « citoyenneté sociale », en rappelant la primauté des droits : c'est au nom des droits que sont instaurés les différents services publics et c'est en fonction de ces droits que leurs effectifs devraient être calibrés et que leurs procédures devraient être définies. Les services ont pour mission de rendre les droits concrets et accessibles. Or, aujourd'hui, leur dimensionnement est fonction des moyens disponibles, moyens qui, de plus en plus, sont décidés sans l'analyse des besoins avec, trop souvent, la croyance que l'optimisation technologique permettra d'y répondre.

Les services publics doivent faire face aux évolutions et à la hausse des besoins de la population : leurs moyens n'ont pas évolué en proportion. L'écart entre ces besoins et les réponses qu'ils peuvent apporter tend à s'accroître dans un contexte de contraintes budgétaires. Cet avis consacre un point particulier à l'aggravation et à la nouvelle physionomie de la précarité (cf. point C). D'autres

évolutions doivent être mentionnées car elles impactent le niveau et la nature des besoins. Ainsi, le vieillissement de la population²⁹, la prévalence plus forte des maladies chroniques³⁰ (les affections de longue durée concernent aujourd'hui plus de 12 millions de personnes, soit plus d'une personne sur six, contre 9 millions en 2010) et de la perte d'autonomie³¹... modifient la demande en santé, avec par exemple une hausse de plus de 20 % en moins de 10 ans du nombre de passage aux urgences³², et en accompagnement social. Les évolutions démographiques influent, elles-aussi, sur les besoins. Aujourd'hui, près de 30 % des foyers français sont monoparentaux, ils étaient 11 % en 1990. L'isolement social est un autre phénomène marquant (12 % des Français se trouvent en situation d'isolement total et une personne sur trois n'a aucun ou qu'un seul réseau de sociabilité)³³. D'autres changements ont des conséquences sociales fortes, à l'instar du retrait des services publics des territoires urbains ou ruraux par exemple, lui-même lié aux phénomènes de métropolisation et de péri - urbanisation ou aux évolutions

29 L'espérance de vie à la naissance s'établit à 85,2 ans pour les femmes et à 78,7 ans pour les hommes contre 81 ans pour les femmes en 1990 et 72,7 ans pour les hommes.

30 CESE, avis *Les maladies chroniques*, juin 2019 (Michel Chassang et Anne Gautier).

31 CESE, avis *Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements*, mars 2024 (Martine Vignau).

32 CESE, avis *L'hôpital au service du droit à la santé*, octobre 2020 (Sylvie Castaigne, Alain Dru et Christine Tellier).

33 Fondation de France, 13ème étude sur les solitudes en France, janvier 2024. Voir aussi CESE, avis *Combattre l'isolement social pour plus de cohésion et de fraternité*, juin 2017 (Jean-François Serres).

de la relation au travail³⁴. Les ressources en santé sont mal réparties et cette inégalité tend à se renforcer³⁵. De même, et alors que le CESE a récemment plaidé pour qu'une attention particulière soit donnée aux jeunes et aux générations futures, il faut constater un recul des services publics qui les concernent directement, qu'il s'agisse de la vie étudiante³⁶, de la santé (et notamment de la santé mentale) ou de l'insertion. Dans l'ensemble, les inégalités sont sociales, de santé (13 ans d'écart d'espérance de vie à la naissance entre les 5 % des hommes les plus aisés et les 5 % les plus pauvres)³⁷ et territoriales et elles se renforcent les unes les autres.

La notion de « besoins » ne doit pas être réduite aux seules conditions matérielles de vie, d'environnement et de santé. Toute personne, quelle que soit sa situation, veut avant tout être reconnue comme actrice de sa vie, être respectée dans ce qu'elle est, dans son apport à la cohésion sociale³⁸ et dans ses aspirations. Chacun dans ses réalités de vie développe des forces, des compétences, des aspirations dont la reconnaissance est essentielle.

Les besoins ont changé³⁹, mais la réponse s'organise toujours autour des moyens disponibles. Elle se structure insuffisamment sur la base d'une analyse des évolutions des besoins et des réponses qu'il faudrait prioritairement

leur apporter. Ce sont des enveloppes budgétaires fermées qui calibrent les prestations. Au Parlement, les dépenses ne peuvent pas être discutées avant l'adoption de la partie « recettes » des lois de finances, au risque qu'elles soient inconstitutionnelles.

L'organisation de l'administration connaît depuis la fin des années 90 un mouvement de réformes avec, entre autres, une très forte numérisation de son action. La dématérialisation des procédures administratives est un progrès bénéfique pour de nombreux usagers, à qui elle peut en particulier éviter des déplacements, l'attente aux guichets et apporter des gains de temps. Reste que près d'un Français sur deux n'est pas à l'aise avec un ordinateur et que 14 millions de Français ne maîtrisent pas Internet⁴⁰. De nombreuses personnes sont particulièrement pénalisées par la dématérialisation : 40 % des personnes non-diplômées, 22 % des personnes vivant dans la pauvreté et 24 % des ménages bénéficiaires des minima sociaux n'ont pas d'accès à l'internet fixe à domicile ; 23 % des plus de 65 ans déclarent avoir rencontré des difficultés pour effectuer leurs démarches administratives⁴¹. Les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les jeunes, les personnes vivant dans la grande pauvreté sont plus concernées : elles sont aussi celles que

34 CESE, avis Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis, avril 2024 (Elisabeth Tomé-Gertheinrichs et Christelle Cailliet) et CESE, avis Le travail en question, juin 2023 (Cécile Gondard-Lalanne et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs).

35 CESE, avis *Les déserts médicaux*, décembre 2017 (Sylvie Castaigne et Yann Lasnier).

36 Cf Inspection générale de l'Éducation, du sport et de la recherche, rapport *Le réseau CNOUS-CROUS : points forts, points faibles et évolution possible du modèle*, avril 2023, qui pointe notamment les déficits en matière de logement étudiant, de restauration, d'accompagnement social, de gestion des bourses.

37 Cf les contributions de la commission des affaires sociales et de la santé du CESE aux rapports annuels sur l'état de la France du CESE (indicateur espérance de vie en bonne santé).

38 Rapport *Un boulot de dingue - Reconnaître les contributions vitales à la société*, Secours Catholique, AequitaZ, septembre 2023.

39 Collectif nos services publics, *L'état des services publics*, 2023.

40 Sénat, mission, *La lutte contre l'illectronisme et pour l'inclusion numérique*, 2020, Raymond Vall.

41 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, 2022.

visent prioritairement les politiques sociales et de santé. Il y a là un fort décalage, une contradiction, entre les objectifs d'inclusion affichés et les moyens utilisés pour y parvenir. En devenant la solution privilégiée, la dématérialisation peut exclure. Cette nouvelle organisation des services publics est une atteinte aux droits. Elle se traduit le plus souvent par une mise à l'écart de certaines catégories de la population : les personnes en situation de pauvreté, les personnes âgées et les personnes en situation de handicap y sont particulièrement exposées. Être face à une application ou sur un site web sans personne à qui parler, en cas de difficultés, est une expérience de déshumanisation. Et la déshumanisation est à l'évidence une atteinte aux droits et à la dignité de la personne.

La dématérialisation des services publics a souvent été présentée comme une réponse à l'éloignement géographique des usagers. Elle suppose néanmoins que la couverture numérique de ces zones soit de qualité, ce qui n'est pas toujours le cas. Elle est en réalité la réponse incomplète au retrait des services publics de certains territoires⁴², retrait dont les conséquences sont documentées⁴³. Dans les faits, la dématérialisation se traduit par une disparition des guichets de proximité et par une rupture dans l'égal accès géographique aux services publics. L'organisation est passée d'un

objectif de proximité (avec un souci de maillage du territoire) à une logique d'accès (qui peut se faire à distance et sans guichet). Il faut noter d'ailleurs que, même quand des guichets physiques existent, ils ne sont, dans bien des cas, accessibles que sur rendez-vous. Il n'est pas rare que les usagers, qui viennent spontanément chercher une information sur leurs droits ou leurs dossiers, ne soient pas reçus. Les entrées de plus en plus de services publics sont gardées par des vigiles qui veillent au filtrage des accès et au renvoi vers les services dématérialisés. Il y a de moins en moins de lieux identifiés (caisses d'allocations familiales, caisses primaires d'assurance maladie...), voire plus du tout dans certaines communes, pour s'informer et faire des démarches. 24 % des habitants vivant hors des villes grandes ou moyennes jugent les différents services sociaux peu accessibles. 44 % des habitants des territoires ruraux jugent difficile l'accès aux services de santé⁴⁴. Le recul des services publics est aussi fort dans certaines zones urbaines. Il est en réalité l'une des facettes du repli plus général de la puissance publique dans les territoires, aussi bien urbains que ruraux, où vivent les populations les plus concernées par les déterminants des inégalités sociales et de santé. L'accès aux services publics est ainsi particulièrement dégradé en Outre-mer et porte atteinte

42 Thibault Courcelle, Ygal Fijalkow, Thomas Taulelle (sous la dir. de), *Égalité, accessibilité, solidarité : les renoncements de l'Etat. Services publics et territoires ruraux*. Le bord de l'eau, 2024.

43 Baromètre de la pauvreté et de la précarité auprès des Français - n°18 - édition 2024, Ipsos / Secours populaire français.

44 Baromètre de la pauvreté et de la précarité auprès des Français - n°18 - édition 2024, Ipsos / Secours populaire français.

aux droits fondamentaux des usagers. Aux Antilles par exemple, les difficultés d'accès aux services publics sont telles que des travailleurs mettent plus d'un an, voire deux, pour obtenir la liquidation de leur retraite⁴⁵. Cette dématérialisation se traduit par un éloignement non seulement géographique, mais aussi par une mise à distance de l'État, des institutions et des droits. *Dans son étude L'accès aux services publics dans les Outre-mer, le CESE insistait sur le caractère essentiel des services publics pour « l'égalité et l'effectivité des droits ainsi que l'intégration sociale et économique des populations. Il en va de l'adhésion des citoyennes et des citoyens ultramarins à la République, mais aussi de leur capacité à développer leurs territoires durablement »*⁴⁶.

Quand ils existent encore, les guichets se sont transformés : leur configuration porte aussi la marque de la priorité donnée à la numérisation et à la réduction des effectifs, actés dans les conventions d'objectifs et de gestion (COG), pour atteindre des objectifs de productivité, d'efficacité ou de rationalité budgétaire. Les guichets sont devenus des points d'orientation vers les services numériques. Rien n'est fait pour donner à la personne le sentiment que sa situation, dans ses spécificités, pourra être comprise et analysée. Et obtenir un rendez-vous est complexe : l'utilisateur doit obligatoirement inscrire sa demande dans une liste de motifs préétablis et limités et dans des créneaux prédéterminés. Les lignes téléphoniques peuvent être sous-traitées à des personnes qui n'ont

pas accès aux services instructeurs. Les réponses aux usagers sont parfois automatisées car formulées par des algorithmes. Clara Deville parle de « *technologies de la distance* » qui tracent « *les contours des « chemins du droit » que doivent emprunter les administrés* »⁴⁷.

Les inégalités sont renforcées par ces parcours complexes et imposés. Cela va bien au-delà de l'accès à l'informatique et de la maîtrise des outils numériques. Il existe de grandes inégalités entre les réponses obtenues en fonction des capitaux culturels. Les personnes les plus précaires sont celles qui parviennent le plus difficilement à faire valoir leurs droits, d'autant plus que leur situation est souvent plus complexe et ne correspond pas forcément aux situations standardisées qui sont traitées dans les procédures. L'accueil des administrations est organisé sans tenir compte de cette réalité. Les agences sont encore trop souvent matériellement organisées pour des usagers autonomes, à l'aise avec les outils informatiques et connaissant les procédures, le vocabulaire administratif, leurs droits. Les salles d'attente des caisses d'allocations familiales (CAF) sont dotées d'ordinateurs, d'imprimantes et de bornes libre-service à disposition des usagers qui doivent s'impliquer personnellement pour activer leurs droits. Lors de la journée rassemblant, au CESE, des porteurs de pétitions sur l'effectivité des droits, un pétitionnaire a fait le constat qu'il faut être « *très éduqué* » pour avoir accès à ses droits ou être bien accompagné, « *sinon c'est impossible* »⁴⁸.

45 Défenseur des droits, *Services publics aux Antilles : garantir l'accès aux droits*, 2023.

46 CESE, étude *L'accès aux services publics dans les Outre-Mer*, janvier 2020 (Michèle Chay et Sarah Mouhoussoune).

47 Clara Deville, *Les chemins du droit. Ethnographie des parcours d'accès au RSA en milieu rural*, Gouvernement et action publique, 2018/3, Presses de Sciences Po.

48 Lors d'une journée délibérative avec des pétitionnaires au CESE, le 5 avril 2024, neuf pétitionnaires ont été accueillis, représentant de manière individuelle ou collective 5 pétitions : cf. compte-rendu en annexe.

La dématérialisation des procédures reporte sur les personnes concernées la charge du travail. Elle reporte aussi sur eux la tâche, qui était auparavant assurée par les agents des services publics, de renseigner des éléments, en leur faisant assumer la responsabilité en cas d'erreur. Trois ans après son premier rapport sur *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* (2019), le Défenseur des droits constate que la charge et la responsabilité du bon fonctionnement des démarches repose sur l'usager : « *L'usager doit s'informer, s'orienter, remplir seul des formulaires en ligne, mettre à jour son navigateur, s'adapter aux changements de sites, numériser les documents* »⁴⁹. Les procédures 100 % dématérialisées exigent des pièces déjà détenues par l'administration⁵⁰, comme par exemple les attestations Pôle emploi qui conditionnent l'ouverture des droits aux allocations chômage d'un salarié en fin de contrat⁵¹. Cela caractérise un report sur le détenteur de droits (ainsi que, dans certaines situations, sur les aidants déjà souvent en forte surcharge mentale) du « fardeau administratif », les institutions n'assumant plus un certain nombre de tâches qui leur incombaient avant la numérisation et qui sont pourtant essentielles dans l'accès aux droits. Dans un avis de 2016⁵², le CESE

a mis en lumière ces mécanismes de transferts vers l'usager et le consommateur de la charge de travail et relevé que la valeur ajoutée ainsi créée n'était pas partagée.

Dans ce contexte, les relations entre la population et les services publics se détériorent.

Les agents des services publics connaissent des changements dans leurs métiers. La complexification des processus altère la place laissée à l'accompagnement. *Le Livre blanc du travail social publié en 2023 par le Haut Conseil du travail social (HCTS) fait un bilan nuancé de l'accélération du numérique. Il « provoque aussi une multiplication des outils d'évaluation et de suivi. Au millefeuille administratif s'ajoute un millefeuille d'outils numériques développant chacun sa propre logique. Pour autant, certains outils, dès lors qu'ils sont construits avec les futurs utilisateurs et destinataires, facilitent le quotidien professionnel. Ils permettent un suivi de leurs activités, les alertent sur telle ou telle mesure ou service disponible, leur apportent une vision synthétique des tâches en cours. Cette pratique numérique professionnelle contribue à réactiver une réflexion éthique centrée sur les usages. Cette réflexion permet de réintroduire la question du sens des actes posés ».* Les procédures sont

49 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, 2022.

50 Cf. les témoignages lors de l'atelier relais « Effectivité des droits » du 14 mars 2024 relatifs aux demandes d'allocation de retour à l'emploi.

51 Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etude annuelle 2023.

52 CESE, avis *La coproduction à l'heure du numérique. Risques et opportunités pour le consommateur.rice et l'emploi*, novembre 2016 (Martine Derobert).

chronométrées et obéissent aux indicateurs définis par les COG. Les agents sont aussi désarmés que les usagers face à des programmes informatisés bloqués, qui ne leur permettent pas, par exemple, d'anticiper l'évolution d'une situation individuelle. Par souci d'efficacité, le travail a souvent été parcellisé, ce qui ne permet pas aux agents d'avoir la main et d'agir pour adapter les procédures informatisées et standardisées aux situations spécifiques des personnes.

Les caisses de sécurité sociale sont, comme d'autres acteurs, engagées dans des démarches « d'aller vers » inscrites dans leur convention d'objectifs et de gestion (COG) : c'est le cas de la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui organise des rencontres au sein de ses caisses (les « Agoras retraite »)⁵³, ou de la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) qui, dans une approche « populationnelle », tente de détecter les événements à l'origine de ruptures de droits (séparation, perte d'emploi...). La CNAM travaille en direction de publics spécifiques : avec France Travail, par exemple, elle identifie les demandeurs d'emploi en rupture de soins et de droits pour les orienter vers la caisse de leur résidence. De même, les missions « accompagnement santé » réalisent un accompagnement complet des plus vulnérables en facilitant l'ouverture des droits, l'accès territorial et financier aux soins⁵⁴. Plusieurs caisses d'allocations familiales (CAF) ont mis en place des

dispositifs pour aider et accompagner les usagers dans leurs démarches en ligne (la CAF du Gard a créé la maison de l'inclusion numérique, la CAF du Bas-Rhin a mis en place des rendez-vous d'accompagnement au numérique, où les usagers peuvent rencontrer pendant 30 minutes un agent pour leurs démarches⁵⁵). Ces démarches ne contrebalancent pas les conséquences de la numérisation et de la complexification des procédures, de la réduction du nombre de guichets, de la compression du temps d'accompagnement.

Le réseau France services, dont le déploiement a commencé en 2019⁵⁶, a été présenté comme la réponse au retrait des services publics dans les territoires. Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), il vise à accompagner la population dans ses démarches administratives au sein de lieux d'accueil de proximité. Le réseau France services (plus de 2 840 espaces répartis sur le territoire en 2024) est porté par des collectivités territoriales, la Mutualité sociale agricole (MSA), des préfectures et des sous-préfectures, des associations. Chaque maison France services réunit 11 opérateurs (assurance maladie, allocations familiales, assurance vieillesse, France Travail, impôts...). L'accueil est inconditionnel et sans rendez-vous. Le nombre de demandes traitées a augmenté de manière continue passant de 1,17 million en 2020 à près de 9 millions à la fin de 2023⁵⁷.

53 Cela répond à une vraie nécessité : 10 % des personnes qui ont cotisé ne perçoivent pas leur pension de retraite car elles n'ont pas effectué les démarches ; 30 % des personnes renoncent à demander le minimum vieillesse.

54 Audition du 28 février 2024 de M. Renaud Villard, directeur général de la CNAV, Mme Fanny Richard, directrice de l'intervention sociale et de l'accès aux soins de la CNAM, M. Frédéric Vabre, directeur de cabinet du directeur général de la CNAF, devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

55 Défenseur des droits, *Dématérialisation des services publics : trois ans après, où en est-on ?*, 2022.

56 Ce programme s'inscrit dans la continuité des maisons de services au public (MSAP) lancées en 2013.

57 Cour des comptes, Programme France services (2020-2023), rapport public thématique, septembre 2024.

Le déploiement du programme France services n'a, pour les pouvoirs publics, vocation à remettre en question ni le processus de dématérialisation engagé ni la restructuration des réseaux locaux des différents opérateurs. Il ne constitue pas une réponse à leurs conséquences lourdes et démontrées, en termes d'ineffectivité et de rupture des droits.

Les agents « France services » sont polyvalents et donc pas toujours experts des sujets qu'ils ont à traiter. France services ne propose pas de suivi individuel au-delà d'un accompagnement pour une démarche déterminée : demande de logement social, inscription à France Travail, déclaration de revenus, etc. Ses conseillers ont les mêmes accès numériques que les personnes (mais pas davantage) : quand une difficulté se présente, la qualité de la réponse dépend du back office, c'est-à-dire de la facilité qu'aura France services à échanger avec l'opérateur concerné. Elle est très inégale de fait sur le territoire. Si, dans le rapport qu'elle lui a consacré⁵⁸, la Cour des comptes relève les apports positifs du déploiement du réseau des maisons France services dans les territoires, elle considère néanmoins que celui-ci n'est pas assez connu : seulement 46 % des Français en avaient entendu parler en avril 2023 et la moitié d'entre eux ne savaient pas précisément de quoi il s'agissait. Surtout, le réseau n'a pas une connaissance parfaite du public qu'il accompagne et des spécificités territoriales. « L'aller-vers » les populations les

plus éloignées des services publics n'est pas encore assez développé : seulement 168 bus France services ont été mis en place. Il faudra, selon la Cour, pour pérenniser le réseau que les parties prenantes (ANCT, ministères, opérateurs) soient davantage coordonnées. Enfin, l'hétérogénéité des conditions de recrutement et d'emploi des conseillers France services pourrait être un obstacle au fonctionnement durable du réseau. Le taux de rotation du personnel est estimé à 15 % pour 2023-2026 à cause de plusieurs facteurs : précarité de l'emploi des conseillers recrutés en contrats à durée déterminée ; manque d'attractivité salariale des postes au regard de la nature complexe des missions ; manque de perspectives professionnelles. Le recours aux maisons France services ne permet pas toujours d'apporter des réponses adéquates aux cas les plus complexes. De fait, il peut ne constituer, en particulier pour les personnes les plus éloignées de leurs droits (« ne rentrant pas bien dans les cases ») qu'un guichet ou une étape supplémentaire dans leurs démarches. Ces maisons peuvent même involontairement participer au renforcement du non-accès aux droits quand les conseils prodigués ou les orientations proposées ne correspondent pas aux besoins des usagers. Ainsi, avec l'évolution des services publics, « *ce sont celles et ceux qui connaissent le plus de difficultés et qui auraient le plus besoin d'accéder aux dispositifs publics qui font davantage l'objet*

⁵⁸ Cour des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, rapport public thématique, septembre 2024.

B. Les évolutions dans la construction des politiques sociales

Pour le CESE, l'une des sources de l'ineffectivité des droits, et notamment des droits sociaux, se trouve dans la construction même des politiques sociales. Il y a une ambivalence entre les objectifs, qui seraient de garantir à tous l'accès aux droits fondamentaux et de sécuriser les individus contre les risques sociaux auxquels ils sont confrontés tout au long de leur existence, et la réalité. Les minima sociaux concrétisent le droit constitutionnel à des moyens convenables d'existence⁶⁰, mais ne bénéficient pas à tous⁶¹. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi crée, pour le revenu de solidarité active (RSA), des contreparties et des sanctions complémentaires (cf. partie II). Les principes sont pourtant universels : la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement (Préambule de la Constitution de 1946). Elle « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». L'article du code de l'action sociale et des familles sur le « *droit à l'aide sociale* » paraît à première lecture simple : « *toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale telles qu'elles sont définies par le présent code* ». Plutôt qu'à l'universalité de l'accès

aux droits et à la nécessaire solidarité nationale, la puissance publique tend à donner la priorité à deux principes : s'assurer qu'aucun minima social ne sera versé si le bénéficiaire peut accéder à d'autres ressources ; mesurer les efforts réalisés pour s'insérer au plus vite dans l'activité économique. Ces deux principes contribuent aux ruptures de droits.

Les aides et prestations sociales doivent pourtant prioritairement permettre de soutenir les personnes vulnérables : permettre de se nourrir, de se loger, d'aller consulter un médecin, de prendre en charge des dépenses liées aux enfants, de compenser l'absence d'activité rémunérée ou une baisse de salaire, en raison de l'accompagnement d'une personne de la famille...

Une première difficulté pour l'accès effectif aux droits sociaux est leur caractère « quérable » et non automatique : une démarche est nécessaire pour qu'ils soient versés. Ce principe implique une attitude active, une connaissance des droits existants, de leurs critères d'attribution et une formalisation de sa demande dans le respect des justificatifs imposés. Or, dans la construction des politiques publiques, la recherche de plus en plus fine du « juste droit » induit une complexification des normes ainsi que des procédures.

⁵⁹ Clara Deville, L'État social à distance, dématérialisation et accès aux droits des classes populaires rurales, action publique, édition du croquant, 2023

⁶⁰ Les objectifs du RSA sont : assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale des bénéficiaires.

⁶¹ Le RSA, par exemple, ne bénéficie pas aux étrangers présents en France depuis moins de cinq ans, aux moins de 25 ans, aux étudiants même quand ils ont plus de 25 ans, aux personnes en congé parental, sabbatique, sans solde, en disponibilité, et est, de plus, assorti de nombreuses conditions, dont une partie est définie dans le contrat d'engagement.

Au niveau national, il existe une trentaine d'aides soumises à des conditions de ressources prévues par les textes, relevant de l'aide ou de l'action sociale, auxquelles s'ajoutent des dispositifs facultatifs d'aides des collectivités territoriales. Les acteurs responsables de ces différentes prestations sont variés, tant au niveau national que local. Des aides sociales peuvent être accordées par la commune, le département, les organismes de sécurité sociale (CAF, caisses de retraite), les mutuelles et par l'Etat, qui souvent délèguent leur gestion à d'autres institutions ou organismes. Toutes les aides ne sont pas cumulables. Pour les bénéficiaires potentiels de ces aides, il est souvent difficile de savoir à qui s'adresser.

De nombreux critères d'éligibilité s'appliquent et diffèrent selon les prestations : âge, commune de résidence, composition familiale... Les ressources, le plus souvent de la famille, sont centrales pour déterminer l'éligibilité d'une personne à une aide. Le Conseil d'Etat a identifié, dans les mille-feuilles de prestations, une douzaine de règles différentes de calcul de ressources (sur la temporalité trimestrielle ou annuelle, la date des revenus à déclarer, la familialisation des ressources ou pas, la prise en compte de revenus du patrimoine...).

Dans la construction des droits, il n'y a pas d'approche sociale globale d'un allocataire. On est loin de droits garantis et interdépendants. Alors que les besoins d'une même personne en situation de vulnérabilité sont souvent indivisibles, les réponses qui y sont apportées consistent dans des aides autonomes qui

se superposent et ont des règles propres. La Cour des comptes alerte, depuis le début des années 90, sur l'inadaptation des outils d'observation et l'absence de prospective pour identifier et recenser les besoins, pour créer les dispositifs idoines et planifier la réponse.

Le choix, fait par le législateur, du « juste droit » et de la réactivité, impose aux organismes d'actualiser en permanence leur connaissance de la situation des personnes, notamment de leurs ressources. Cet objectif - celui d'une réponse constamment adaptée aux évolutions des ressources - se comprend mais il contribue au risque d'erreurs. Il implique, pour les titulaires des droits, de fournir régulièrement des justificatifs et, pour les organismes, de multiplier les contrôles. Cette complexité et les risques d'indus qu'elle produit mettent les personnes en situation d'incertitude sur leurs ressources : cette instabilité accroît leur insécurité. On voit ainsi comment les objectifs de « juste droit » et de réactivité ont, dans leur mise en œuvre, des effets contreproductifs, qui accroissent encore l'insécurité caractéristique de la précarité. Pour le CESE, une meilleure connaissance des différentes dimensions de la pauvreté, des possibilités temporaires de cumul avec certaines ressources dans l'objectif d'une stabilisation des bases ressources et des études d'impact plus approfondies, permettraient d'éviter ces évolutions.

La complexité des règles d'attribution et des procédures accroît la méconnaissance de ces différents droits mais aussi le renoncement aux droits, face à la multiplicité des dispositifs, à l'impossibilité de pouvoir déterminer qui peut en bénéficier et quels sont les différents moyens d'y avoir recours. Cette complexité se répercute dans le langage employé dans les courriers administratifs, les documents de présentation des aides. Si l'intention est celle d'une information juridique et complète de l'usager, une communication technocratique peut avoir l'effet inverse et conduire au renoncement aux droits. D'une manière plus générale, des inégalités importantes se manifestent dans l'accès, la reconnaissance et la production des savoirs (cf. point C). Pour beaucoup de droits, l'information disponible (sur les fondements du droit, les conditions d'attribution, les délais, les voies de recours) est globalement lacunaire et non intelligible pour les personnes concernées. A titre d'exemple, selon l'association des paralysés de France (APF)⁶², les notifications des CAF ne mentionnent quasiment jamais la raison qui a conduit à la décision (refus de versement, suspension de versement, indu). Les éléments de fait qui conduisent à la décision ne sont pas précisés. Les fondements juridiques ne sont pas non plus mentionnés. Or il s'agit d'une obligation légale pour tout organisme de sécurité sociale.

→ **Le nombre de normes et de critères dont il faut tenir compte augmente le risque d'erreurs. Même pour les**

détenteurs de droits qui parviennent à effectuer les démarches, l'effectivité est loin d'être garantie.

→ ***Les administrations sont elles-mêmes confrontées à cette complexité qui engendre des erreurs de leur fait.***

Le risque d'erreur est fort et présent à toutes les étapes. La multiplicité et la complexité des textes est difficile à transposer dans les applications informatiques, d'autant plus que les personnes qui conçoivent ces applications ne sont pas forcément spécialistes des domaines concernés. La conception des applications est de plus en plus externalisée, ce qui limite les possibilités de les confronter à l'expertise juridique et à la réalité du traitement des aides de l'institution concernée. Des formulaires en ligne ont pu imposer des étapes supplémentaires pour bénéficier d'une prestation, comme par exemple produire un relevé d'identité bancaire (non exigible légalement). Des erreurs de paramétrage des applications ont pu aboutir à la réclamation d'indus à des allocataires du RSA⁶³.

→ ***Les travailleuses et travailleurs sociaux sont eux-mêmes directement confrontés aux contradictions entre le respect des droits fondamentaux des personnes et les objectifs qui sont donnés à leur service.*** Le traitement d'un volume considérable de dossiers pèse sur les délais d'attribution ainsi que sur la disponibilité physique des travailleuses et travailleurs sociaux auprès des usagers. En fonction des institutions, la formation

⁶² Audition du 29 mai 2024 sous forme de table-ronde de Mme Marion Ducasse, pour l'association Aequitaz ; Mme Caroles Saleres, pour l'APF France handicap ; M. Didier Minot, pour le Collectif Changer de cap ; M. Henri Simorre, pour ATD Quart monde ; M. Daniel Verger, pour le Secours Catholique, devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

⁶³ Entretien du 21 mars 2024 avec Mme Julie Clauzier, juriste au sein du Collectif droits sociaux. Voir aussi les travaux du CNLE, notamment l'avis *Sanctions : le point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

étant de la responsabilité des employeurs, et en fonction du secteur d'intervention dans lequel ils exercent, les travailleuses et travailleurs sociaux ne bénéficient pas toujours de formations suffisantes, notamment juridiques, pour suivre les évolutions permanentes des textes et des critères d'éligibilité. De même, les agents du premier accueil, chargés de l'information et les techniciens chargés du calcul, de la liquidation et du versement des droits ne bénéficient pas toujours de formations suffisantes pour intégrer les évolutions législatives, les aspects juridiques, les critères d'éligibilité. Du temps dédié pour ce faire et des remises à niveau régulières sont nécessaires. Il peut arriver que des procédures imposent des critères qui vont au-delà de ceux prévus par les textes, dans un objectif de simplification du travail administratif. Des erreurs peuvent être à l'origine de décisions irrégulières, de refus de droits ou encore, et cela est plus fréquent, de droits indûment attribués : la récupération d'indus, justifiée par l'application du principe du « juste droit » et la fongibilité entre les aides sociales ou certaines prestations relevant de la sécurité sociale, est souvent vécue comme une sanction par les détenteurs de droits.

→ ***La complexité croissante des droits augmente également le risque d'erreur par les personnes détentrices des droits.*** Les changements de vie familiale et professionnelle impliquent fréquemment un nouveau calcul des droits. Par ailleurs, la complexité des bases ressources, notamment pour les minima sociaux, est une source importante d'erreurs tant pour le détenteur de droits que pour le contrôleur.

Quand le juge ajoute sa jurisprudence aux textes...

Quand un allocataire ou une allocataire a perçu un montant trop élevé de RSA selon la CAF, il lui est demandé de le rembourser. L'allocataire peut éventuellement demander une remise, c'est-à-dire expliquer qu'il n'a pas les moyens de rembourser cet indu de RSA. La loi dit que, pour obtenir une remise de l'indu de RSA, l'allocataire doit prouver qu'il est de bonne foi ou en situation de précarité (article L. 262-46 du CASF). C'est une alternative : une condition ou l'autre. Or la jurisprudence administrative a décidé qu'il fallait être de bonne foi et en situation de précarité, ce qui relève la marche pour les plus vulnérables, qui devront bien rembourser un indu de RSA.

Une disposition du code de l'action sociale et des familles prévoit que les aides et secours financiers dont le montant ou la périodicité n'ont pas de caractère régulier, et les aides de secours affectées à des dépenses concourant à l'insertion du bénéficiaire et de sa famille, notamment dans le domaine du logement, du transport, de l'éducation et de la formation, ne sont pas prises en compte dans les ressources et sont donc déduites de ces dernières. Ainsi, une personne bénéficiant d'aides et de secours financiers ponctuels aurait droit au RSA complet (R. 26211 du CASF). Or la jurisprudence administrative a décidé que les dons intrafamiliaux n'étaient pas des aides et secours ponctuels et qu'ils ne pouvaient donc être considérés comme permettant l'insertion du bénéficiaire et de sa famille dans le domaine du logement, etc.

Le CESE alerte sur les risques créés par les politiques « d'activation », qui consistent à conditionner le versement d'aides sociales à une attitude active de l'allocataire et risquent de renforcer sa précarité.

Une évolution notable des droits sociaux, loin des principes d'universalité, concerne le renforcement de la conditionnalité du RSA. L'attribution de cette aide familialisée, différenciée, faisant l'objet d'une déclaration de ressources trimestrielle, était déjà conditionnée à des « efforts » d'insertion sociale et professionnelle. Chaque

allocataire signe un contrat d'engagement qu'il doit respecter sous peine d'être sanctionné. Depuis le 1^{er} mars 2024, l'obtention du RSA est associée à une inscription obligatoire de l'allocataire et de son conjoint à France Travail et à la réalisation d'au moins 15 heures d'activité hebdomadaires, dans 47 départements⁶⁴. Cette obligation est assortie d'un nouveau régime de sanctions, dit « sanction-remobilisation », qui peuvent aller jusqu'à la suspension ou à l'exclusion du RSA⁶⁵. En 2022, la Cour des comptes⁶⁶ constatait pourtant

64 Sur ce point, cf. *infra* et les évolutions apportées par la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023.

65 Le président du conseil départemental peut décider la suspension, en tout ou partie et pour une durée qu'il fixe, du versement du revenu de solidarité active lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire : refuse d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement ; ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées dans ce contrat. Par exemple, à compter du 24 octobre 2024, dans le département du Nord, le régime complémentaire de « sanctions-remobilisation » est mis en place : le premier niveau de suspension (non- réponse à un courrier, non mise à jour mensuelle du portail France Travail) est de 80 % du RSA pour un mois pour une personne seule, le deuxième niveau est de 100 % pour 4 mois, ou radiation.

66 Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, Rapport public thématique, janvier 2022 Sollicité par la Cour pour participer à cette évaluation, ATD Quart Monde a livré un rapport en janvier 2021 (Évaluation participative du Revenu de solidarité active (RSA). Rapport d'ATD Quart Monde à destination de la cour des comptes - ATD Quart Monde - France).

que l'accès à l'emploi était plus difficile pour les bénéficiaires du RSA que pour d'autres personnes sans emploi. Elle notait également un « *défait de substance* » dans l'accompagnement : les actions proposées étaient « *peu engageantes* » et ne présentaient que rarement « *les caractéristiques d'une démarche susceptible d'aider le bénéficiaire de manière concrète* ». Le risque est d'imposer un investissement obligatoire, insuffisamment soutenu par les pouvoirs publics dont c'est pourtant la responsabilité et dont la réalisation reposerait uniquement sur le bénéficiaire. La construction de dispositifs soumis à des conditions que les bénéficiaires jugent excessives ou trop difficiles à réaliser a en outre un impact avéré sur le nonrecours aux droits. Dans ces conditions, subordonner des droits à des devoirs, dans une logique de contreparties, remet en cause le droit de toute personne à des moyens convenables d'existence et porte atteinte à sa dignité.

A la complexité des aides s'est ajouté un fort développement des contrôles⁶⁷. Le contexte est celui d'une forte médiatisation de la fraude sociale, qui fait l'objet de toutes les attentions des pouvoirs

publics. Pourtant, elle reste bien inférieure à la fraude fiscale ou encore à la fraude sociale des entreprises. En 2019, le montant annuel de la fraude fiscale serait compris entre 80 et 100 milliards d'euros⁶⁸, un montant de près de 50 fois supérieur à la fraude aux prestations sociales, qui est estimée à un peu plus de 2 milliards d'euros. Le Haut conseil de financement de la protection sociale (HCFiPS) a, en juillet 2024, dressé un des lieux et des enjeux de la fraude sociale⁶⁹. Évaluant le manque à gagner généré par la fraude sociale à environ 13 milliards d'euros⁷⁰ : il estime d'emblée qu'il y a là incontestablement un enjeu, dans le contexte actuel de déficit des régimes de sécurité sociale. Mais le HCFiPS fait immédiatement deux commentaires : il souligne d'abord que « *l'immense majorité des entreprises, assurés sociaux et professionnels de santé, respecte le contrat social de la solidarité nationale et les fraudeurs restent très minoritaires* » ; il relève ensuite que « *l'essentiel de la fraude trouve son origine dans les pertes associées aux cotisations. La part des assurés, et notamment des titulaires de minima sociaux, est faible dans l'ensemble : la fraude au RSA sur laquelle se focalise*

67 Vincent Dubois, *Contrôler les assistés. Genèse et usages d'un mot d'ordre*, Paris, Raisons d'agir, 2021.

68 Dans son rapport *La détection de la fraude fiscale des particuliers* (novembre 2023), la Cour des comptes, tout en déplorant que la France ne dispose d'aucune évaluation rigoureuse de la fraude fiscale, indique que l'écart fiscal (c'est-à-dire la différence entre l'impôt devant être normalement payé et le montant réglé en réalité) peut être évalué entre 7 et 27 Mds€ par an pour les seuls impôts à la charge directe des particuliers (impôt sur le revenu, impôt sur la fortune immobilière, droits sur les successions et les donations, impôts locaux). En prenant en compte tous les impôts perçus par l'Etat, la fourchette serait comprise entre 80 et 100 Mds€.

69 HCFiPS, *Lutte contre la fraude sociale : état des lieux et enjeux*, juillet 2024.

70 Le HCFiPS évalue la fraude sociale à 12,98 Mds€ : CNAF : 3,87 Mds€ (dont RSA 1,54 Mds€ et prime d'activité 1,05 Mds€) ; CNAM : 1,71 Mds€ ; CNAV : 0,04 Mds€ ; France Travail : 0,11 Mds€ ; URSSAF (travail dissimulé) : 6,91 Mds€ ; CCMSA : 0,34 Mds€.

souvent l'attention représente 1,5 milliard d'euros (2,5 milliards d'euros si on ajoute la prime d'activité sur l'ensemble de fraude ».

Le contrôle est légitime et la loi en fixe le cadre. Pour effectuer un contrôle, certains agents des organismes de sécurité sociale peuvent avoir accès aux relevés de banque, d'autres - assermentés - ont le droit de venir au domicile des allocataires, de procéder à des enquêtes de voisinage et d'interroger des administrations partenaires. Les administrations concernées doivent préciser le motif juridique d'une suspension, la nature de l'erreur constatée, le montant concerné, la date et le motif de l'indu, les délais et la procédure pour rectifier les informations, les délais et les voies de recours pour contester les décisions. La suspension d'un droit ne peut s'effectuer qu'après que la personne en a été informée par écrit, dans une décision dûment notifiée et motivée, afin qu'elle ait la possibilité d'apporter, en amont de la mise en œuvre de la décision, des rectifications en application du « droit à l'erreur ». Par ailleurs, l'allocataire doit être informé de l'existence d'un indu avant que l'organisme ne commence à mettre en place son remboursement, notamment pour lui permettre de décider s'il souhaite ou non rembourser le trop-perçu en une seule fois, demander une remise de dette et/ou contester la décision notifiée. L'administration doit suspendre sa décision dès lors qu'un recours est formé⁷¹.

Le collectif « droits sociaux » a néanmoins mis en évidence des pratiques non-conformes au cadre légal et réglementaire. Ces pratiques irrégulières concernent la suspension des droits, la procédure en remboursement d'indus ou les conditions dans lesquelles s'exercent les contrôles. Ainsi, l'information sur la suspension d'une prestation, en partie ou totalité, ainsi que ses motifs ne sont pas toujours communiqués. Plusieurs associations ont constaté la pratique de « suspensions préventives » par des CAF, dans l'attente de la vérification du dossier : le versement des prestations est temporairement interrompu, afin de ne pas continuer à payer à tort sur la base d'une situation qui n'est à ce stade que « présumée erronée », et de ne pas mettre l'allocataire dans l'obligation de rembourser, par la suite, des sommes versées indûment. Pour sa part, le Défenseur des droits a été amené à rappeler l'obligation de se conformer à la réglementation applicable en matière de suspension de prestations, notamment « en fournissant à l'allocataire les informations nécessaires afin de pouvoir répondre » au contrôle et « en veillant à ne pas suspendre les prestations en l'absence d'obstacle au contrôle caractérisé de la part de l'allocataire »⁷². L'erreur repérée est parfois assimilée à de la fraude alors que l'allocataire est de bonne foi mais a mal compris ce qu'il devait déclarer⁷³. Trop souvent, les allocataires ne reçoivent aucune notification d'un indu et constatent les retenues sur leur compte bancaire,

⁷¹ Articles L. 262-46 du CASF, L. 553-2, L. 821-5-1, L. 835-3 et L. 845-3 du CSS et L. 351-11 du CCH

⁷² Décision du Défenseur des droits n°2024-075 du 26 juin 2024.

⁷³ <https://www.rtl.fr/actu/economie-consommation/edito-quand-francois-lenglet-tente-de-remplir-le-formulaire-du-rsa-au-secours-7900262853>

sans en comprendre ni le motif ni les modalités⁷⁴. Les principes du contradictoire, de la charge de la preuve qui incombe à l'organisme, ne sont pas toujours respectés et peuvent conduire à des décisions irrégulières de récupération d'indus⁷⁵. Ces problématiques sont particulièrement exacerbées pour les personnes étrangères⁷⁶. Il faut souligner aussi les difficultés que crée l'hétérogénéité des pratiques des CAF.

Les contrôles pèsent, de facto, plus lourdement sur les personnes les plus précaires. Ils sont vécus comme une suspicion qui impacte le quotidien, la confiance en soi et contribuent à la méfiance vis-à-vis de l'institution. En plus des nombreuses difficultés rencontrées au quotidien, les personnes en situation de pauvreté doivent affronter des stigmatisations administratives, des suspensions parfois abusives de leurs allocations et la peur des contrôles.

Si les raisons et fondements des suspensions de droits et des récupérations d'indus sont divers⁷⁷, leurs effets sont toujours délétères⁷⁸ : perte soudaine de ressources, absence de reste

à vivre suffisant pour garantir les besoins vitaux des ménages, difficultés de paiement de loyer et risque d'expulsion locative, difficultés diverses pour les allocataires à introduire des recours, décrochage et abandon. Dans sa politique de lutte contre les indus, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a mis en place des mécanismes qui conduisent à une perte de ressources subite, non-anticipée, sur des budgets souvent « de survie », de fragile équilibre. Dès l'erreur identifiée, la suspension automatique des droits entraîne des conséquences dramatiques pour la personne qui ne peut plus, par exemple, payer son loyer et peut se retrouver menacée d'expulsion. Et le principe du « juste droit » impliquera pour l'allocataire, le remboursement d'une dette qui n'a pas été anticipée, d'autant que, avec la fongibilité des prestations sociales, l'indu sera repris sur l'ensemble des prestations. Par ailleurs, la suspension d'un minima social entraîne souvent la suspension du versement des aides personnelles au logement (APL). La documentation produite ces dernières années, notamment l'avis du Conseil national des politiques

74 GISTI avril 2021 « Procédure en recouvrement d'indus CAF/MSA : quels sont les droits des personnes ? note pratique n°1 et Cour des comptes Certification des comptes du régime général de sécurité sociale, mai 2024 : « Le recouvrement intervient parfois avant la date d'exigibilité des créances. Les notifications d'indus ne comportent qu'une partie des mentions obligatoires [...] »

75 A titre d'exemple : deux situations réglées par le Défenseur des droits dans le cadre d'un règlement amiable : retrait d'une décision d'indu frauduleux de RSA fondée sur l'absence de déclaration par l'allocataire d'une reprise de vie commune « présumée » avec une ex-compagne (2 septembre 2024), retrait d'une décision de refus de versement du RSA d'un allocataire séparé de fait de son épouse (15 avril 2024).

76 cf. encadré.

77 En 2023 (Rapport d'activité de la CNAF) : 33,4 millions de contrôles ont permis de détecter 1,18Mds€ de régularisations (trop versés aux allocataires) et 402 M€ de régularisations au bénéfice des allocataires. A noter que le montant des trop perçus qualifiés de fraude est de 374 M€, ce qui représente environ 30 % des indus.

78 Voir les travaux du CNLE, notamment l'avis *Sanctions : point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) sur les sanctions⁷⁹, témoigne du niveau d'inquiétude et de mobilisation des associations et surtout de la détresse des foyers concernés. Pour les ménages en précarité dont ce sont souvent les principales ressources, les suspensions de prestations et les récupérations d'indus entraînent des difficultés de maintien dans le logement (impayés de loyers) et les empêchent d'assurer les besoins primaires de leur famille (se nourrir, se vêtir, se soigner, etc.). Les ruptures dans les versements des allocations sont traumatisantes pour les allocataires concernés et fragilisent durablement leurs budgets. Elles peuvent conduire à décourager ultérieurement les ménages à faire valoir leurs droits (en particulier la prime d'activité) et sont un important facteur de nonrecours.

Le lancement des travaux sur la solidarité à la source, dont l'objectif initialement affiché était de limiter le nonrecours induit par la quérabilité des droits, pourrait constituer un changement. En effet, selon la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF, basée sur une récupération automatisée des informations

nécessaires, notamment via le dispositif de ressources mensuelles, et sur une nouvelle ingénierie du calcul des droits, la solidarité à la source doit garantir le calcul du « juste droit » et renforcer la confiance des usagers envers leur CAF. Cependant, la concrétisation de ce projet interroge, compte tenu de la complexité actuelle des critères d'attribution et de l'introduction du calcul via le montant net social. Les risques identifiés sont ceux d'un manque de transparence des règles, du renforcement du contrôle, d'une automaticité encore plus importante de la suspension de droits à titre préventif qui conduirait, *in fine*, à exclure davantage de personnes de l'accès à leurs droits. A cela s'ajoute le risque d'une modification des critères d'éligibilité, puisque ce montant net social intègre désormais des éléments de rémunération tels que les chèques restaurant, vacances, les complémentaires qui n'étaient pas forcément pris en compte précédemment. Les sommes à déclarer à la CAF sont donc plus élevées qu'auparavant et diminuent mécaniquement les droits des bénéficiaires.

C. L'augmentation des inégalités et l'intensification de la pauvreté

Les crises qui se sont succédé ont exacerbé les situations de précarité et en ont créé de nouvelles. A l'aggravation de fragilités déjà existantes, s'est ajoutée l'arrivée de « nouveaux publics », notamment des travailleurs précaires, des

travailleurs indépendants mais aussi des étudiants ou des familles modestes⁸⁰. La France compte 9,1 millions de personnes sous le seuil de pauvreté (à 60 % du revenu médian). 14 % de la population métropolitaine est en situation de

⁷⁹ Avis du CNLE, *Sanctions : point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

⁸⁰ CNLE, Rapport au Premier ministre, *La pauvreté démultipliée : dimensions, processus et réponses*, mai 2021.

« privation matérielle et sociale »⁸¹, contre 13,4 % début 2020, avant la crise sanitaire⁸². C'est le plus haut niveau jamais atteint depuis 2013, première année où la privation matérielle a été mesurée. Cet indicateur détermine le nombre de personnes ne pouvant pas, pour des raisons financières, couvrir les dépenses pourtant essentielles à la vie courante. Les personnes concernées ne disposent pas du budget minimum pour un niveau de vie décent, c'est-à-dire que leurs ressources ne leur permettent ni de faire face aux nécessités de la vie quotidienne - se loger, se nourrir, avoir accès à la santé... - ni de participer pleinement à la vie sociale⁸³.

On constate un décalage de plus en plus important entre ce que mesurent la statistique nationale et les études sociologiques et les remontées des acteurs de terrain. Les indicateurs monétaires (seuil de pauvreté et situation de privations) ne font pas suffisamment écho à la multi dimensionnalité complexe de la pauvreté et cela contribue à l'inadaptation de la

réponse. Ce constat a conduit le conseil scientifique du CNLE à mener plusieurs travaux pour développer l'indicateur du sentiment de pauvreté ou créer un baromètre de la précarité et de la pauvreté. Trois tendances sont en particulier relevées : la déconnexion de l'évolution du taux de chômage et des indicateurs de pauvreté à partir de 2015, une forte augmentation du sentiment de pauvreté par rapport à la pauvreté monétaire, stable à haut niveau, et une montée des tensions sociales.

En se limitant à ce qui est quantifiable, ces définitions ne permettent pas de saisir toutes les dimensions de la pauvreté.

Le rapport Wresinski de 1987 donnait une autre définition de la pauvreté, consacrée depuis par l'ONU, comme « *l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et*

81 L'indicateur de la privation matérielle et sociale remplace depuis 2020 l'ancien indicateur français de pauvreté en conditions de vie et l'ancien indicateur européen de privation matérielle.
82 INSEE 2022.

83 Est en effet considérée en situation de privation matérielle et sociale la personne qui cumule au moins 5 privations ou difficultés matérielles parmi une liste de 13 critères Au niveau individuel : ne pas pouvoir s'acheter de vêtements neufs pour des raisons financières ; ne pas posséder deux paires de chaussures pour des raisons financières ; ne pas pouvoir se réunir avec des amis ou de la famille autour d'un verre ou d'un repas au moins une fois par mois pour des raisons financières ; ne pas pouvoir dépenser une petite somme pour soi-même sans avoir à consulter les autres membres du ménage ; ne pas pouvoir avoir une activité de loisirs régulière par manque de moyens financiers ; ne pas avoir accès à Internet pour un usage privé par manque de moyens financiers. Au niveau du ménage : avoir des arriérés de traites d'achats à crédit, loyers, emprunts ou factures d'eau / gaz / électricité / téléphone ; ne pas pouvoir faire face à des dépenses imprévues d'un montant d'environ 1 000 euros ; ne pas pouvoir maintenir le logement à bonne température pour des raisons financières ; ne pas pouvoir se payer une semaine de vacances dans l'année hors du domicile ; être dans l'incapacité de remplacer des meubles abîmés pour des raisons financières ; ne pas pouvoir manger de la viande, du poulet ou du poisson (ou équivalent végétarien) tous les deux jours pour des raisons financières ; ne pas pouvoir se payer une voiture personnelle.

avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer

ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible ». Ainsi, être pauvre, c'est ne pas avoir accès aux mêmes droits et être empêché d'atteindre certaines « normes » sociales.

La pauvreté affecte toutes les dimensions de la vie

Il faut évaluer et suivre l'évolution du nombre de personnes « pauvres » et « très pauvres ». Mais cela ne suffit pas : les deux indicateurs utilisés (le taux de pauvreté monétaire et la pauvreté en conditions de vie) ne permettent d'appréhender la pauvreté dans sa globalité. Le risque, sans une connaissance plus fine des différentes dimensions de cette réalité sociale, est qu'elle reste mal interprétée, ce qui conduit à des choix politiques inadaptés.

Le Mouvement international ATD Quart Monde et l'Université d'Oxford ont mené entre 2017 et 2019 une recherche sur les dimensions de la pauvreté et leurs mesures dans six pays : le Bangladesh, la Bolivie, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Tanzanie. Plus de mille personnes ont participé à ce programme dont, en application de la méthode du Croisement des savoirs et des pratiques, plus de la moitié étaient elles-mêmes des personnes en situation de pauvreté. Huit dimensions ont été mises en exergue : les privations matérielles et de droits ; la dégradation de la santé physique et mentale ; les contraintes de temps et d'espace ; les compétences acquises et non reconnues (vivre dans la pauvreté conduit à développer des savoirs et des compétences qui sont ignorés) ; l'isolement social (les relations les solidarités naturelles s'estompent) ; la maltraitance sociale (liée à la manière dont la société regarde et traite les personnes en situation de pauvreté et les enferme dans des clichés) ; la maltraitance institutionnelle (la manière dont l'État et les institutions regardent, jugent et traitent les personnes en situation de pauvreté sans tenir compte de leurs réalités) ; les peurs et les souffrances (les émotions négatives provoquées par la pauvreté, mais aussi par les maltraitements sociaux et institutionnels, comme la honte ou la crainte). Ces huit dimensions montrent bien que, à côté de ses aspects matériels, la pauvreté revêt des conséquences relationnelles. Dans l'ensemble, les personnes en situation de pauvreté font l'expérience d'être, au quotidien, « entre dépendance et combat » : « *quand on est dans la pauvreté, on doit toujours lutter. Vivre dans la pauvreté, c'est être enfermé dans une spirale, C'est aussi avoir des blocages. Le blocage, c'est global.* ».

Cette recherche a fait l'objet d'une reconnaissance par l'INSEE qui a entamé une réflexion sur la mesure des différentes dimensions de la pauvreté.⁸⁴ Des progrès ont été permis par l'introduction de nouveaux indicateurs dans l'enquête « statistiques et ressources sur les conditions de vie ». Le questionnaire de cette enquête se compose d'une partie très stable dans le temps (données dites « primaires ») et de modules dits secondaires qui changent chaque année. Les modules secondaires portent sur des sujets variés (conditions de logement, accès aux services, transmission intergénérationnelle de la pauvreté, etc.) et visent à mieux comprendre certains aspects de la pauvreté. La réflexion doit encore se poursuivre, avec l'objectif de définir des indicateurs statistiques solides sur ces différentes dimensions et ainsi de mieux éclairer le débat public. La réflexion à partir de cette étude évolue aussi au niveau international : le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) a fait un travail pionnier de développement d'outils de mesure de la pauvreté plus complets, comme l'indice de pauvreté multidimensionnelle. Le rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme propose un instrument pour l'élaboration et l'évaluation inclusives et délibératives des politiques (IDEEP)⁸⁵, à partir de ces différentes dimensions de la pauvreté. Cet instrument a été présenté à la Banque mondiale développant un suivi de la pauvreté multidimensionnelle qui intègre plusieurs aspects non monétaires de la pauvreté.

Lutter contre la pauvreté, c'est mettre fin à l'ineffectivité des droits fondamentaux. Ineffectivité du droit au logement alors que 38 % des familles (+4 % par rapport à 2023) rencontrent des difficultés à payer leur loyer ou leur emprunt immobilier⁸⁶, que le déficit en logements sociaux s'aggrave sans que les carences des communes ne soient dénoncées par les préfets et qu'un tiers seulement des requérants devant les commissions d'attribution peut espérer faire

valoir ce droit. **Ineffectivité du droit à l'hébergement d'urgence**, en principe universel, mais qui est, faute de places dans les structures d'accueil, limité aux situations jugées le plus vulnérables : 330 000 personnes sont sans domicile fixe⁸⁷ et près de 3000 enfants dorment à la rue (+120 % en 4 ans)⁸⁸. **Ineffectivité du droit à la protection de la santé**, pourtant intégré au bloc de constitutionnalité⁸⁹, alors qu'une personne sur quatre renonce aux

84 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7703393>

85 Cf lien suivant : Outil pour l'élaboration et l'évaluation inclusives et délibératives des politiques (IDEEP) - Olivier De Schutter

86 Baromètre de la pauvreté et de la précarité de 2024 du Secours Populaire.

87 330 000 personnes sont sans domicile fixe (2023) selon la Fondation Abbé Pierre, 2023

88 Source : Collectif des associations unies, Jamais sans toit, l'Unicef France et la FCPE.

89 Alinéa 11 du préambule de la constitution de 1946. L'article L.110-1 du code de la santé publique garantit un égal accès aux soins et « doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne ».

soins⁹⁰, que les difficultés financières sont encore un obstacle majeur en dépit des réformes des dispositifs⁹¹ et qu'elles s'ajoutent à d'autres facteurs (déserts médicaux, complexité du système de soins et de protection sociale...).

Ineffectivité du droit à vivre dans un environnement sain, pourtant consacré dans la Charte de l'environnement, à valeur constitutionnelle. **Ineffectivité, trop souvent, des droits de l'enfant**, tels qu'ils sont posés par la Convention internationale des droits de l'enfant et par la loi française, qui incluent le droit à un niveau de vie suffisant, à la sécurité et à la protection, le droit de vivre avec ses parents sauf quand la séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. **Ineffectivité enfin, et sans exhaustivité, du droit au repos et aux loisirs, aux activités sportives, culturelles et artistiques**, reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant, dans son article 31, ratifiée par la France en 1990, dont l'effectivité conditionne celle d'autres droits fondamentaux de l'enfant, tels que le droit à la santé et au bien-être, le droit de s'exprimer, le droit à l'égalité⁹²...

Les processus de paupérisation à l'œuvre sont « multidimensionnels et cumulatifs »⁹³. Les études des

trajectoires et des parcours des personnes en situation de pauvreté, conduits par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) ou le CNLE, permettent d'identifier les ruptures (perte d'emploi, fin des études, tensions familiales, isolement relationnel, fin du bail...) et leur rôle dans le cycle de la « démultiplication »⁹⁴ de la pauvreté. Les jeunes, les familles monoparentales, les personnes isolées, les étrangers sont à la croisée de ces vulnérabilités. Dans ces situations, les conséquences d'une rupture de droits, d'un accompagnement inexistant ou partiel s'accumulent et enferment dans la pauvreté. Un problème de santé non pris en charge aggrave la pathologie, un retard dans la délivrance d'un titre de séjour empêche de travailler, les difficultés dans l'usage du numérique font obstacle à une démarche ou la ralentissent...

Le taux de pauvreté⁹⁵ des personnes handicapées atteint presque 20 %. Au total, près de 840 000 personnes handicapées sont pauvres. La pauvreté en termes monétaires sous-estime particulièrement les privations que subissent les personnes handicapées les plus défavorisées. Selon le type de limitation, ces personnes peuvent avoir

90 Selon le CNLE (rapport de décembre 2022), le renoncement aux soins est défini comme l'absence de consultation médicale au cours d'une période donnée.

91 La complémentaire santé solidaire (C2S), née de la fusion le 1^{er} novembre 2019 des anciennes CMU-C (couverture maladie universelle, devenue ensuite C2S) et ACS (aide à la complémentaire santé), doit permettre aux personnes éligibles de bénéficier d'une protection complémentaire gratuite. De même, la réforme du 100 % santé (prise en charge à 100 % des soins et équipements en audiologie, optique, dentaire pour les Français bénéficiant d'une complémentaire santé responsable ou de la C2S) se déploie depuis le 1^{er} janvier 2021. L'AME (aide médicale de l'Etat) doit quant à elle permettre aux étrangers, même en situation irrégulière (à condition de résider en France depuis plus de trois mois et de ne pas dépasser un certain niveau de revenu), d'accéder gratuitement à certains soins.

92 Défenseur des droits, Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2023 - Le droit des enfants aux loisirs, au sport et à la culture, novembre 2023.

93 CNLE, rapport au Premier ministre, *La pauvreté démultipliée : dimensions, processus et réponses*, mai 2021.

94 CNLE, Rapport au Premier ministre, *La pauvreté démultipliée : dimensions, processus et réponses*, mai 2021.

95 Au taux de 60 % du revenu médian, donnée 2019 du ministère des Solidarités.

besoin d'un logement accessible, d'équipements spécifiques, de services d'aide, de soins, etc., ce qui contraint encore plus les budgets des plus modestes d'entre elles.

Les inégalités se reproduisent.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité⁹⁶, la Commission nationale consultative des droits de l'homme, l'ONU, à travers les principes directeurs « extrême pauvreté et droits de l'homme », ont reconnu que la discrimination envers les pauvres est à la fois une cause et une conséquence de l'extrême pauvreté et ont recommandé aux pouvoirs publics l'intégration de la précarité sociale comme cause de discrimination prohibée. La loi n°2016-832 du 24 juin 2016 introduit à l'article L. 1132-1 du code du travail, ainsi qu'à la liste des motifs prohibés de discrimination prévus par l'article 225-1 du code pénal, un 21^{ème} critère de discrimination basé sur « *la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique d'une personne apparente ou connue de son auteur* ». La pauvreté matérielle est corrélée au niveau de vie, à la catégorie socioprofessionnelle, au niveau de diplôme, à l'âge et à la configuration familiale. Trois personnes sur 10 vivant dans des familles monoparentales sont en situation de privation matérielle

(+ 3 % entre 2020 et 2022). Au sein des familles nombreuses, 2 personnes sur 10 sont en situation de privation (+0,9 point entre 2020 et 2022)⁹⁷. La crise liée au Covid-19 a bien plus durement affecté les jeunes, surreprésentés dans les emplois de courte durée ou précaires. La jeunesse n'est pas homogène et, pour elle aussi, les inégalités sociales, de genre, territoriales sont fortes. Il n'en reste pas moins que plus de 20 % des jeunes de moins de 18 ans et 16 % des 18-29 ans vivent sous le seuil de pauvreté, selon l'Insee. 26 % des personnes vivant à la rue ont entre 18 et 29 ans⁹⁸, avec une surreprésentation inquiétante des anciens enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance⁹⁹. Les baromètres de la pauvreté du Secours populaire montrent que la transmission de la pauvreté entre générations est une préoccupation très prégnante, chez les parents mais aussi chez les jeunes eux-mêmes : le sentiment partagé est celui d'un processus de reproduction des inégalités dont on ne sort pas. Le CESE a fait le constat d'un système éducatif français lui-même fracturé et inégalitaire, qui n'assure pas l'effectivité du droit à l'éducation et à la réussite pour tous, et a formulé des préconisations pour une réduction de la ségrégation sociale et scolaire¹⁰⁰.

96 La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été dissoute en 2011 et ses missions ont été transférées au Défenseur des droits.

97 *La part des personnes en situation de privation matérielle et sociale augmente en 2022*, INSEE focus n°304, 20 juillet 2023.

98 CESE, avis *Les personnes vivant dans la rue : l'urgence d'agir*, décembre 2018 (Marie-Hélène Boidin Dubrulle et Stéphane Junique).

99 CESE, avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, octobre 2024 (Josiane Bigot, Elisabeth Tomé- Tomé-Gertheinrichs).

100 CESE, avis *Réussite à l'Ecole, réussite de l'Ecole*, juin 2024 (Bernadette Groison).

Les familles monoparentales, avec, dans 82 % cas, des femmes à leur tête, sont au croisement de la précarité, des difficultés de l'insertion professionnelle et de l'inégalité persistante entre les femmes et les hommes. Plus du tiers des familles monoparentales vivent sous le seuil de pauvreté. Les femmes isolées avec plusieurs enfants ont un niveau de vie moyen inférieur de 36 % à celui de l'ensemble de la population¹⁰¹. Le positionnement politique national et international vise à inciter les mères seules à participer activement au marché du travail. De nombreuses aides et politiques publiques omettent de prendre en compte la réalité des vécus¹⁰². Nombreuses sont les femmes qui travaillent en temps partiel subi, souvent à des horaires atypiques, dans des métiers à prédominance féminine (de soins ou de nettoyage), aux bas salaires. Ces familles dépendent des prestations sociales tout autant que des modes de garde pour leurs enfants. L'allocation de soutien familial (ASF), ciblée sur les familles monoparentales¹⁰³, concentre à elle seule un quart du non-recours sur l'ensemble des prestations sociales¹⁰⁴.

Seules 18 % des familles monoparentales ouvrent un droit à l'ASF à la suite d'un entretien avec la CAF lors des « rendez-vous des droits »¹⁰⁵. L'ASF est versée sous condition d'isolement : cela signifie que si la personne percevant cette aide se remet en couple, elle perd automatiquement la prestation, ce qui peut la mettre en totale dépendance du conjoint devant assumer alors la charge des enfants. La question des pensions alimentaires illustre également l'impact différencié des politiques d'aides sociales sur les femmes : cet avis y reviendra.

Les vulnérabilités - économique, sociale - sont à leur tour sources des discriminations. Certaines sont documentées : les refus de soins discriminatoires à raison de la vulnérabilité économique des patients, illégaux¹⁰⁶ et passibles de sanctions, restent pourtant une réalité constatée par le Défenseur des droits¹⁰⁷ comme par le Conseil national de l'ordre des médecins¹⁰⁸. Les discriminations concernent aussi l'accès au logement. D'autres discriminations sont plus insidieuses, moins mesurables, plus

101 INSEE, *Revenus et patrimoine des ménages*, édition 2021.

102 Par exemple, pour aider les familles à assumer le coût de la rentrée scolaire, l'allocation de rentrée scolaire est versée sous conditions de ressources annuelles N-2 excluant ainsi de nombreuses mères isolées qui assument déjà seules les charges financières d'alimentation, de soins, de loisir, d'éducation, et de dépenses de logement.

103 L'ASF, l'allocation de soutien familial, est versée à la personne qui élève seule son enfant, privée de l'aide de l'un de ses parents. Cette aide est conditionnée à : avoir sa résidence en France, vivre seule et avoir au moins un enfant à charge pour lequel l'autre parent ne participe plus à l'entretien depuis au moins un mois ou versant une pension alimentaire inférieure à 195,85 €.

104 Etude de 2017 sur les « rendez-vous des droits » du Centre national d'appui au datamining de la CNAF, cité par : Inspection générale des finances et Inspection générales des affaires sociales, *Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*, juillet 2021.

105 *Idem*.

106 Article L.1110-3 du code de la santé publique.

107 Une enquête du Défenseur des droits et du Fonds CMU-C, réalisée en 2019 auprès de 1500 cabinets médicaux de trois spécialités (chirurgiens-dentistes, gynécologues et psychiatres), a montré un écart important dans l'accès aux soins pour les bénéficiaires de la CMU-C et de l'ACS. En moyenne 12 % de ces cabinets « discriminent les patients bénéficiaires d'une aide à la complémentaire santé, avec des disparités importantes selon les départements » Défenseur des droits, études et résultats, *Refus de soins discriminatoires : test dans trois spécialités médicales*, 2019.

108 Conseil national de l'ordre des médecins, commission d'évaluation des pratiques de refus de soins, rapport à la ministre de la Santé, 20 septembre 2018.

difficiles à démontrer : elles sont d'autant plus difficiles à combattre. La stigmatisation, la représentation, les jugements sociaux réprobateurs, la culpabilité sont des causes majeures de l'ineffectivité des droits.

En situation de pauvreté, les rapports à la géographie, les rapports au temps sont modifiés.

Être pauvre, c'est être confronté à des difficultés qui s'accumulent et sont chronophages. C'est aussi beaucoup d'attente imposée. Le temps de la réponse de l'administration et des services n'est pas celui de la vie quotidienne organisée autour des besoins les plus urgents et de l'insécurité permanente. Ces différentes dimensions de la précarité sont invisibilisées : leurs effets sont réels mais ils ne sont pas pris en compte. Les temporalités des institutions sont déconnectées des rythmes de vie et des besoins, qui ne sont pas les mêmes selon la classe sociale, avec des délais longs et difficiles à comprendre, des règles différentes sur les conséquences de l'absence de réponse, des heures d'ouverture variables... On sait par exemple que l'ineffectivité des droits est très liée à la mobilité, mobilité que la précarité vient drastiquement limiter. En zone rurale ou périurbaine éloignée des centres économiques, les habitants peuvent être obligés

d'utiliser un véhicule pour assurer leur quotidien, les transports en commun étant inexistant, éloignés du domicile, dispendieux ou inadaptés... Les familles modestes sont particulièrement pénalisées lors de l'augmentation des prix des carburants. Il est bien plus difficile, chez les populations plus fragiles, de faire face à l'éloignement des services et des ressources. Les obstacles financiers s'accumulent : les loyers élevés, l'absence de transports ou leur coût trop élevé, contribuent à la relégation dans les lieux distants et isolés. Ils peuvent aussi être culturels : la peur d'être jugé, du regard de l'autre - et plus généralement de la société¹⁰⁹ - cantonnent dans certains espaces. La méconnaissance de ces réalités aboutit aux incompréhensions, aux tensions dans les rapports avec les services et à l'inadaptation des réponses. Une précédente mauvaise expérience, un sentiment d'inutilité de la démarche, la volonté de ne pas attirer l'attention : la précarité crée une multitude de situations qui expliquent le non-recours, l'impossibilité de s'inscrire dans une démarche ou de remplir de trop nombreuses et complexes conditions sur un temps long. De fait, il existe des rationalités dans les comportements qui ne sont pas toujours perçues¹¹⁰. Il faut,

109 Entretien du 21 mai 2024 avec M. Antoine Rode, sociologue ; Sociologue, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

110 Le travail de Camille François, maître de conférences en sociologie à Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur les politiques de prévention des expulsions montre par exemple que la dette de loyer est une dette « gratuite » sur le court terme, dans la mesure où elle n'entraîne pas de pénalités financières. C'est une dette qui est contractée de manière silencieuse car le débiteur n'est pas confronté à son créancier : son coût moral est plus faible. La dette de loyer répond bien à une rationalité : elle est un « arbitrage d'infortune » entre d'autres types de dépenses et d'autres crédits. Le travail de C. François montre également les limites des politiques de préventions des expulsions, avec une faible partie des ménages endettés concernés par le diagnostic social et financier et un déséquilibre de la relation avec les bailleurs devant les tribunaux.

pour franchir un pas dans la lutte pour l'effectivité des droits, mieux analyser ses raisons et réinterroger les dispositifs.

L'ineffectivité des droits aggrave les risques d'entrée ou de maintien dans la pauvreté. Parallèlement, la pauvreté contribue à l'ineffectivité des droits. Les mécaniques à l'œuvre, qui démultiplient

la pauvreté et entretiennent les inégalités, sont décrits par la recherche en sciences sociales. Mais les dispositifs et les politiques publiques, insuffisamment transverses, ne sont pas adaptés à ces réalités et ne permettent pas une approche systémique.

D. L'accès et l'effectivité des droits des personnes étrangères en France.

Les constats du présent avis relatifs aux entraves sur les chemins du droit et les préconisations qui en découlent valent pour tous les détenteurs de droits sur le sol français, quelle que soit leur origine. Les étrangers rencontrent toutefois des obstacles supplémentaires dans leur parcours d'accès aux droits, liés notamment aux conditions d'accès au séjour.

Les droits sociaux sont, dans leur majorité, conditionnés à l'accès au séjour. Les atteintes aux droits des étrangers représentent le premier motif de saisine du Défenseur des droits en 2022 et 2023 et les trois quarts de ces dossiers concernent le sujet des titres de séjour. Les difficultés liées à l'obtention ou au renouvellement d'un titre de séjour constituent l'un des premiers freins à l'accès aux droits des personnes étrangères. Depuis sa mise en place, la dématérialisation des demandes ou des renouvellements de titres de séjour via un

téléservice dit « ANEF » (Administration Numérique des Etrangers en France) « a eu pour effet d'éloigner une grande partie des personnes étrangères de leurs accès aux droits »¹¹¹. Les modules de prise de rendez-vous en ligne sont souvent saturés et donc inaccessibles. Les dates de rendez-vous proposées sont tardives, voire interviennent après l'expiration du récépissé provisoire (qui n'est pas toujours reconnu comme valide) ou du titre de séjour initial. Ces dysfonctionnements entraînent de longues périodes de « non-droit » dans l'attente de l'instruction d'une demande ou bien des ruptures de droits : des personnes qui travaillent, par exemple, se retrouvent dans l'illégalité, parce qu'elles ne parviennent pas à renouveler leurs papiers alors qu'elles y auraient droit. Au cours des ateliers organisés dans le cadre des travaux du CESE, plusieurs personnes ont témoigné de l'impossibilité d'obtenir un rendez-vous en préfecture dans des délais permettant

¹¹¹ Une décision du Conseil d'Etat, en juin 2022 a imposé le principe d'« une solution de substitution » au téléservice déployé, prenant la forme « d'un accueil physique permettant l'enregistrement de la demande », ce qui a été inscrit dans un décret de mars 2023.

le renouvellement des titres de séjour¹¹², avec des incidences fortes en termes d'octroi de bourse, de maintien dans un emploi ou dans un logement.

Les règles, complexes et spécifiques, liées au droit au séjour, induisent des pratiques ou consignes administratives divergentes. Elles génèrent des erreurs voire des refus de droits. A titre d'exemple, les attestations provisoires d'instruction délivrées par le téléservice, les numéros provisoires de sécurité sociale, dans l'attente du définitif, ne sont pas systématiquement reconnus comme des justificatifs probants par les administrations et peuvent amener celles-ci à rejeter des demandes, pourtant fondées.

Ces entraves à l'accès aux droits sociaux s'ajoutent à d'autres situations de déni des droits fondamentaux. C'est le cas pour les migrants, aux frontières. A Calais, par exemple, tout est mis en œuvre pour éviter l'installation des migrants : les associations présentes constatent des atteintes au droit à l'eau, à l'alimentation, à l'hébergement, et relèvent les impacts de ces conditions sanitaires très dégradées sur la santé physique et mentale des migrants, à l'origine de nombreux décès¹¹³. C'est également le cas pour les personnes Roms ressortissantes citoyennes de l'Union européenne

ou de pays tiers, sujettes à de fortes discriminations. Dans un rapport de décembre 2021 *Pour une protection effective des droits des personnes Roms*, le Défenseur des droits relève qu'en l'absence d'effectivité du droit à l'hébergement d'urgence, les personnes Roms se trouvent astreintes à vivre dans des squats, bidonvilles ou campements informels, dans des conditions indignes. La situation d'occupation illégale des terrains à laquelle elles sont contraintes donne souvent lieu à des évacuations et à des expulsions réalisées au mépris de leurs droits fondamentaux, comme le droit d'être hébergé, d'être scolarisé, de ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants.

Le CESE rappelle que les règles relatives aux droits sociaux, pour les étrangers tout comme pour les ressortissants français, doivent respecter leurs droits fondamentaux : le droit à la protection de la santé pour tous et l'égalité d'accès de tous à des soins de qualité et sûrs, le droit au logement, le droit à des conditions minimales d'existence, la protection de la famille et de l'enfance. L'AME (aide médicale de l'Etat), en permettant aux étrangers, même en situation irrégulière, d'accéder à des soins, est une garantie fondamentale de ces droits. En ce qui concerne les prestations sociales, des règles

¹¹² Le Défenseur des droits rappelle que les obligations, pour les étrangers, de détenir un titre de séjour et donc de se présenter en préfecture pour formuler une demande de titre de séjour « ont nécessairement pour corollaire le droit de tout étranger majeur à voir sa demande examinée ». Dans ce contexte, le Défenseur des droits est intervenu pour demander aux préfets de « faire cesser les difficultés d'accès aux guichets rencontrées par les ressortissants étrangers, d'assurer un traitement prioritaire des situations les plus urgentes et de proposer une alternative à la saisine dématérialisée des services » (voir par exemple Décision du Défenseur des droits n°2021-171).

¹¹³ Cf. ddd_rapport_droits-fondamentaux-etrangers_3ans-apres-calais_synthese_20181207.pdf

différenciées entre les étrangers en situation régulière et les nationaux ne peuvent être imposées, dès lors qu'ils sont placés dans la même situation au regard de l'objet de ces aides, notamment quand leur objectif est de garantir des moyens convenables d'existence. Dans le respect des principes d'égalité et de

non-discrimination, l'attribution des aides et prestations sociales dont peuvent bénéficier les étrangers ne saurait être subordonnée à des délais de carence particulièrement longs qui les priveraient injustement de l'effectivité de leurs droits¹¹⁴.

II - Fonder les politiques publiques sur les droits, pour le respect de l'égalité dignité de toutes et tous

Cette seconde partie présente les préconisations du CESE en distinguant celles qui sont relatives :

→ d'une part (A) aux grands principes qui devraient gouverner la construction des

politiques publiques ;

→ d'autre part (B) aux conditions de la mise en œuvre de ces politiques publiques.

A. Concevoir les politiques publiques avec l'objectif de permettre l'accès de tous aux mêmes droits sociaux

1. Agir sur la construction des politiques publiques

Pour le CESE, la responsabilité de l'ineffectivité des droits est à chercher du côté de la construction des droits. Les politiques publiques sont trop largement construites sans considérer l'ensemble des besoins des personnes, les réalités vécues, les effets qu'elles

auront concrètement sur elles. Ainsi, l'introduction de contreparties, notamment à des prestations destinées à lutter contre la pauvreté, produit des ruptures, entrave l'accès aux droits sociaux. Le coût pour la société de cette ineffectivité est peu connu, il n'est pas suffisamment pris en compte dans les choix de politiques publiques.

On peut se féliciter de l'intérêt affiché

¹¹⁴ Des régimes différenciés pour les étrangers et les nationaux peuvent être prévus, la différence de traitement qui en résulte doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Ces conditions ne doivent pas porter atteinte au principe d'égalité en introduisant une différence de traitement sans rapport direct avec les objectifs poursuivis par le législateur. Conseil constitutionnel., 29 décembre 2009, n°2009-599 DC, cons. 100 et 101. En ce sens, v. décision n°2023- 253.

par les pouvoirs publics pour le sujet du non-recours mais le risque, en se concentrant sur cette seule dimension, est de ne pas se poser la question des choix des politiques publiques qui contribuent à l'ineffectivité des droits. En considérant trop largement ce phénomène comme imputable aux personnes, la lutte contre le non-recours, telle qu'elle est réalisée, ne réinterroge pas la façon dont sont conçus les droits. Or la façon dont sont élaborées les règles relatives aux prestations, leurs évolutions depuis plusieurs années, éloignent les usagers de leurs droits. L'administration ne questionne pas les dispositifs eux-mêmes, leurs évolutions, leur complexification, en particulier sous l'effet du poids croissant de la conditionnalité. Il faut aborder le non-recours comme « un phénomène qui existe » et pas seulement comme un problème contre lequel il faut lutter *a posteriori*, une fois les dispositifs adoptés. Autrement dit, il faut s'efforcer de l'analyser, chercher à mieux en comprendre les causes pour en tirer les enseignements dans la conception même des dispositifs¹¹⁵. Rechercher l'effectivité des droits implique de s'imposer une approche critique des politiques sociales du point de vue de leurs destinataires et de poser la question de la pertinence des dispositifs du point de vue des usagers (*« pourquoi ne se retrouvent-ils pas dans ce qu'on*

leur propose ? Quelles sont leurs [bonnes] raisons de ne pas demander un droit ?»). Il faut en particulier être à l'écoute de ce qui est, pour les personnes concernées, un « non-recours raisonné ». Une telle approche montre que, au-delà des difficultés techniques, administratives, numériques, les raisons du non-recours relèvent de la construction même des dispositifs, les choix politiques n'étant pas orientés vers l'effectivité des droits.

La législation est trop souvent construite sans anticipation des effets - directs ou indirects - qu'elle produira. Il est bien évidemment nécessaire de définir les critères d'éligibilité à toute aide ou prestation. Mais cela doit se faire en des termes simples et sans jamais perdre de vue l'objectif : que le droit en question soit facilement accessible et effectif pour tous et toutes. Le CESE constate (*cf.* partie I) que les politiques sociales ne se fondent pas assez sur la connaissance des besoins des personnes ni sur une compréhension de la réalité de leur vécu (notamment de la pauvreté, *cf.* encadré *supra*). Le CESE regrette notamment que les conséquences du renforcement des conditionnalités ne soient pas suffisamment prises en compte. De nombreux travaux, notamment du CNLE, ont montré les effets potentiellement contreproductifs des conditionnalités qui, au-delà de critères objectifs, reposent sur des

¹¹⁵ Entretien du 21 mai 2024 avec M. Antoine Rode, sociologue ; Sociologue, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

contreparties¹¹⁶. Elles peuvent être en décalage avec les réalités vécues par les personnes, dont elles vont aggraver la situation et reposent bien souvent sur des visions stéréotypées. Ces conditionnalités contribuent aux ruptures dans les droits, aux indus - vécus comme des sanctions -, aux difficultés du quotidien et finalement au renforcement des précarités. La conditionnalité implique aussi de renforcer les contrôles et accroît le risque d'un renoncement. Dans un tel contexte, demander une aide ou une prestation sociale, c'est s'exposer à une enquête administrative qui suspend la demande et pourra avoir d'autres conséquences bien plus graves¹¹⁷. On voit ainsi comment on peut passer d'un droit censé protéger à un droit qui dégrade la situation des personnes. Il faut anticiper ces risques par des diagnostics approfondis, construits avec les personnes concernées. Cela n'a sans doute pas été assez fait pour la réforme de l'assurance chômage, la réforme du RSA ou la répression des occupations illicites de logements et le renforcement des expulsions locatives¹¹⁸ : ces modifications législatives n'ont pas été précédées d'un examen suffisamment approfondi de leurs impacts sur les droits fondamentaux des personnes.

Il faut donc renforcer la place donnée, notamment dans les études d'impact, à ces éléments. Se donner le temps de ces diagnostics, renforcer les statistiques et leur fiabilité, tirer les enseignements des expérimentations locales et nationales : autant d'éléments qui permettraient de mieux ajuster les choix de politiques aux réalités et donc de contribuer à leur efficacité.

La question est démocratique : quelle place est-elle donnée, dans le débat, à l'analyse des besoins de la population ?

Comment ce qui est essentiel et doit être pris en charge par les services publics est-il défini ? Cet avis l'a déjà souligné : le cadre imposé depuis 2002 par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est un obstacle. Il impose de définir les recettes avant de s'interroger sur les besoins. Mais la question n'est pas seulement financière. Pour le CESE, il faut changer les termes en agissant dans plusieurs directions :

- **changer la perception que se fait l'opinion publique, à commencer par les femmes et hommes politiques, de certaines prestations sociales, en particulier des minima sociaux.** Comme l'ont souligné les associations entendues par la commission, un tel changement ne sera possible qu'en

¹¹⁶ Rapport d'évaluation du RSA conditionné (ATDQM), avis du CNLE sur les sanctions, rapport ATDQM, Secours catholique, Aequitaz sur l'expérimentation, rapport du Secours catholique sur un revenu sans contreparties, travaux de recherche d'Esther Duflou.

¹¹⁷ Cf. Pour une nouvelle philosophie sociale – Transformer la société avec les plus pauvres, Paris, *Le Bord de l'eau*, 2023 qui développe la notion de « retournement du droit » : une demande d'aide sociale en vient à se retourner contre son bénéficiaire attiré, au motif que la situation sociale à l'origine de la demande justifie en retour un placement d'enfant. Cf. également l'avis du CESE *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* d'octobre 2024 (Josiane Bigot et Elisabeth Tomé-Gertheinrichs) : « Ayant parfois connu l'intervention des services de la protection de l'enfance depuis plusieurs générations, [les familles en situation de pauvreté] ont une peur ancrée de ses services et peuvent être tentées de tout faire pour les éviter et ne pas demander d'aide aux institutions, même en cas de fortes difficultés éducatives [...]. De fait, trop souvent tardives, les interventions des services sociaux conduisent à des mesures d'urgence et notamment de retrait des enfants de leur famille. »

¹¹⁸ Loi n° 2023-668 du 27 juillet 2023 visant à protéger les logements contre l'occupation illicite.

luttant contre les stigmatisations¹¹⁹. Il faut déconstruire les idées fausses associées aux situations de pauvreté ou à différents groupes sociaux parce qu'elles influent les choix de politiques publiques. Le CESE estime également que la parole publique portée par des personnalités exerçant des responsabilités publiques et/ou politiques doit être attentive à ne pas stigmatiser ou humilier des personnes. La perception que se fait l'opinion publique des dispositifs sociaux et l'image que les personnes se font d'elles-mêmes sont très liées. Ces perceptions ont des conséquences sur les personnes : perte de l'estime de soi, manque de confiance et méfiance vis à vis des institutions. Elles contribuent au non-recours et à l'ineffectivité des politiques sociales et de santé. Il faut conforter les droits fondamentaux pour ce qu'ils sont, c'est-à-dire des droits. De même, la fraude aux prestations sociales, si elle est une réalité contre laquelle il faut lutter, ne devrait pas avoir l'emprise qu'elle a actuellement sur la conception des dispositifs sociaux et sur les conditions de leur mise en œuvre (avec des dispositifs de contrôle aux effets négatifs sur la

continuité des aides et donc sur leur capacité à atteindre leurs objectifs). Il faut d'ailleurs relever que France Travail pourrait, à brève échéance, orienter son contrôle sur des contrôles aléatoires, moins porteurs du risque de discriminations.

→ **rappeler que la protection sociale est un droit de l'homme** consacré par les textes nationaux à valeur constitutionnelle et internationaux¹²⁰ (ces textes sont cités en introduction). La protection sociale, au sens de cet avis, va au-delà de la couverture des différents aléas de la vie qui diminuent le revenu des ménages ou accroissent leurs besoins. Si son périmètre inclut les risques couverts par la Sécurité sociale, il comprend aussi l'ensemble des politiques, notamment d'aide sociale, qui concrétisent la solidarité nationale et sont nécessaires à la mise en œuvre des droits fondamentaux. Il faut se placer dans la ligne des recommandations du Conseil économique et social des Nations unies, quand il souligne que « *La protection sociale ne doit pas être considérée isolément ; il faut plutôt la concevoir comme un tout, la mettre au nombre*

119 Audition du 29 mai 2024 sous forme de table-ronde de Mme Marion Ducasse, pour l'association Aequitaz ; Mme Caroles Saleres, pour l'APF France handicap ; M. Didier Minot, pour le Collectif Changer de cap ; M. Henri Simorre, pour ATD Quart monde ; M. Daniel Verger, pour le Secours Catholique.

120 Audition du 17 janvier 2024 de M. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

des objectifs politiques, économiques et sociaux et lui conférer le rang de priorité qui lui revient »¹²¹ ;

→ **agir plus particulièrement en direction des plus jeunes**, à travers des actions de sensibilisation et de formation, car l'effectivité des droits revêt à cette période un enjeu particulier, pour eux-mêmes et pour la société¹²². La jeunesse est ponctuée de ruptures - départ du foyer familial, fin de la scolarité obligatoire, transition études/premier emploi - qui sont autant de moments où l'ineffectivité des droits peut faire basculer dans une situation de pauvreté. L'absence de progrès sur ce plan aura des conséquences négatives sur la confiance et l'adhésion des jeunes à notre système de protection sociale.

Les droits fondamentaux sont des droits pour tous. Ils sont non hiérarchisés et leur effectivité est une condition du respect de l'égalité dignité. Cet impératif d'égalité dignité est la matrice des droits de l'homme et découle de la composante d'humanité que chaque personne a en elle. Le respect de cette dignité est incompatible avec une hiérarchisation des droits ou des personnes : « *L'égalité dignité s'oppose radicalement à toute prétention de hiérarchiser les êtres humains en surhommes ou sous-hommes. C'est bien la croyance en une dignité égale de tous les hommes qui différencie fondamentalement la démocratie au sens plein de tous les systèmes*

totalitaires »¹²³. Le philosophe Avishai Margalit définit une société décente comme une société dont les institutions n'humilient personne¹²⁴. Il faut mettre fin à la tendance à hiérarchiser les droits et se détacher de la théorie sur les besoins de la « pyramide de Maslow » selon laquelle il faudrait d'abord répondre à des besoins primaires vitaux, puis de sécurité, avant de viser les besoins « supérieurs », plus spécifiquement humains : besoins relationnels, culturels, spirituels, soit d'accomplissement de soi. Les institutions sont mises en place dans l'objectif de garantir l'égalité dignité de tous. L'utilité sociale n'est pas réduite au travail et l'inclusion sociale n'est pas réduite au domaine professionnel. Les besoins de relation et de reconnaissance sont aussi importants que les autres besoins. Il est important de considérer les apports de chacun à la société et les différentes dimensions de la pauvreté et de la précarité (cf. encadré). Il faut rappeler l'universalité des droits et des services publics, en évitant des dispositifs spécifiques pour telle ou telle catégorie. Il y a là une exigence préalable à tout progrès vers l'effectivité des droits : elle a été fortement exprimée par les participants aux ateliers organisés avec des citoyens. Interrogés, au début de chaque atelier, sur ce qu'étaient les « droits fondamentaux », ils ont parlé de droits « vitaux », « qui protègent », « accessibles à tout le monde », « pérennes », « universels », « inconditionnels »¹²⁵.

¹²¹ Conseil économique et social des Nations Unies, *Amélioration de la protection sociale et réduction de la vulnérabilité dans le contexte de la mondialisation*, rapport du secrétaire général, 8 décembre 2000.

¹²² CESE, résolution *Pour des politiques de jeunesse structurées et adaptées aux enjeux du XXI^{ème} siècle*, décembre 2023 ; CESE, avis *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* juin 2012 (Antoine Dulin) et CESE, avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, avril 2015 (Antoine Dulin).

¹²³ Paul Bouchet, *La misère hors la loi*, Textuel, coll. conversations pour demain, 2000.

¹²⁴ Avis Avishai Margalit, *La Société décente*, Climats, 1999 [trad. de l'anglais *The Decent Society*, Harvard University Press, 1996.].

¹²⁵ Cf compte rendu des ateliers.

PRÉCONISATION #1

Construire les politiques publiques sur le respect des droits de l'homme, universels, indivisibles et interdépendants. Réaffirmer la protection sociale comme étant un droit et un investissement social.

Le coût pour la société de l'ineffectivité des droits n'est pas connu et, par conséquent, il n'est pas un élément du débat. Ce coût est celui de la noninsertion, des ruptures dans les parcours vers l'emploi, de l'aggravation de la précarité, du nontraitement, de la persistance et de l'aggravation des difficultés, des problèmes de santé... C'est aussi une confiance dans les institutions abîmée et une cohésion sociale fragilisée. Autant d'éléments difficilement mesurables mais bien réels. Ils ne sont jamais évalués dans leur totalité. On sait par exemple que les 5 milliards d'euros de RSA qui ne sont pas versés chaque année à ceux qui pourraient en bénéficier sont des économies budgétaires de court terme qui ont un coût social à plus long terme, bien plus élevé. Les économistes auditionnés par la commission¹²⁶ ont aussi pointé une contradiction : 5 milliards d'euros, c'est aussi ce que pourrait coûter la mise en place d'un revenu garanti aux jeunes de

moins de 25 ans dont la situation, spécifique, avec des trajectoires marquées par les ruptures, a toujours été mal prise en compte par notre système de solidarité, avec des dispositifs difficiles d'accès, au temps et aux effets limités. L'enjeu est de permettre une stratégie d'investissement social, c'est-à-dire de « *mieux préparer et accompagner les individus tout au long de leur parcours de vie afin d'avoir moins à réparer si le risque survient* »¹²⁷. L'objectif est d'éviter l'émergence de certains problèmes pour réduire les dépenses qui leur sont liées.

Il est nécessaire de procéder à l'évaluation des politiques publiques en considérant leurs effets sur la situation des personnes les plus pauvres. C'est seulement à cette condition que pourront être réalisés et mesurés les progrès vers les objectifs de développement durable, à commencer par l'objectif « 1 » d'éradication de la grande pauvreté à l'horizon 2030.

¹²⁶ Audition du 20 mars 2024 sous forme de table ronde de Mme Nadia Okbani, Sociologue, Université de Toulouse (CERTOP), de M. Rémi Le Gall, maître de conférences en économie et M. Guillaume Allegre, Économiste à l'OFCE et audition du 13 décembre 2023 de M. Nicolas Duvoux, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

¹²⁷ CESE, étude *La stratégie d'investissement social*, 28 janvier 2014 (Bruno Pallier).

PRÉCONISATION #2

Construire les politiques publiques et leurs objectifs sur la base d'une connaissance de l'ensemble des besoins et des aspirations de la population. Évaluer leurs incidences au regard de l'égal accès et de l'effectivité des droits de tous et toutes, dont les 10 % les plus pauvres.

Les droits humains, l'égalité de toutes et tous, une meilleure connaissance des besoins : ces premières préconisations posent le cadre dans lequel doivent, pour le CESE, se concevoir les politiques publiques pour progresser vers l'effectivité des droits.

2. « Faire avec les personnes concernées »

Le respect de la dignité de chacun est une condition d'une démocratie effective, c'est-à-dire d'une démocratie qui ne soit pas une « démocratie formelle ». Elle implique confiance en soi, en sa légitimité à exercer ses droits, mais aussi confiance en l'institution, en la collectivité, en sa disposition à reconnaître le sujet de droit comme tel. « *Le citoyen n'est pleinement citoyen que s'il se sent citoyen et s'il s'estime reconnu en tant que citoyen, c'est-à-dire, notamment, s'il a confiance dans la capacité des institutions à lui faire une place et à entendre sa voix* »¹²⁸. Le droit ne pourra être émancipateur - et non

vecteur d'exclusion ou de renforcement d'exclusion - que s'il est fait pour et avec les citoyens.

Ainsi, les politiques publiques doivent se construire avec la participation des publics

, en associant les personnes concernées et la société civile à la construction des droits sociaux. Les citoyens qui ont participé aux ateliers aussi bien que les porteurs de pétitions le demandent : il faut partir des réalités de vie, de l'expertise d'usage, de celles des personnes concernées. La place donnée au savoir expérientiel, c'est-à-dire acquis par l'expérience, doit être renforcée pour « *redonner du pouvoir d'agir aux personnes, en particulier les personnes les plus éloignées de leurs droits* » et « *rendre les usagers experts et non plus seulement témoins* »¹²⁹.

Il faut « *faire avec les personnes concernées* », plutôt que « *faire pour elles* », pour que les mesures répondent au mieux aux besoins et aspirations et pour ne pas passer à côté de ce qui, souvent pour des raisons très concrètes mais peut-être « invisibles » pour les concepteurs des politiques publiques, privera les dispositifs de leur effectivité. « *Aujourd'hui, les dispositifs sont pensés par et pour l'administration, ce qui a des conséquences dans la compréhension des étapes à suivre pour les bénéficiaires* »¹³⁰. Les démarches administratives doivent être conçues du point de vue de l'usager et de l'usager et en considérant également l'expérience et l'expertise des agentes et agents qui mettent en œuvre ces politiques : il « *faut associer les professionnels qui sont en première ligne* »¹³¹.

128 Daniel Agacinski, *Défendre les droits sociaux, consolider la citoyenneté sociale*, Regards, n°58, avril 2021.

129 Cf. en annexe la synthèse de la journée d'échanges avec les pétitionnaires.

130 Atelier Génération 13 (cf. en annexe la synthèse des ateliers).

131 Entretien du 21 mai 2024 avec M. Antoine Rode, sociologue ; Sociologue, Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

La participation des publics est un droit de l'homme

(article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). En 2022, la France s'est engagée en faveur de la participation des personnes en situation de pauvreté dans le cadre des principes directeurs des Nations unies (Conseil des droits de l'homme) sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme : *« les états doivent assurer la participation active, libre, informée et significative des personnes vivant dans la pauvreté à tous les stades de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des décisions des politiques qui les concernent »*. Douze ans après l'adoption de ces principes directeurs, les personnes en situation de pauvreté restent trop souvent exclues des processus d'élaboration des politiques et des projets qui les concernent. En raison de ce manque de participation, la pauvreté continue d'être comprise de manière étroite, comme une condition purement socio-économique, plutôt que comme une expérience caractérisée par une diversité de dimensions.

En France, depuis 2013, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) comprend un

collège de personnes en situation de pauvreté ou de précarité, dont le nombre est passé de 8 à 32 en 2020, soit la moitié de ses participants. **Pour contribuer à l'amélioration des politiques et des dispositifs, la participation des publics doit remplir certaines conditions :**

- il faut, comme les pétitionnaires reçus au CESE l'ont eux-mêmes souligné¹³², assurer la **représentativité des personnes concernées** dans les instances décisionnaires ;
- elle exige une **information complète** sur son organisation, une facilitation active, une confiance mutuelle entre les participants et les décideurs ainsi qu'un environnement accueillant et attentif aux différences de représentations, de pouvoir et de capacités¹³³ avec des conditions permettant l'expression de toutes et tous ;
- elle comprend une exigence de **redevabilité**. Les pratiques purement consultatives ne suffisent pas : la contribution des participants doit se concrétiser dans les choix faits, les dispositifs retenus, en se concrétisant par des changements. C'est aussi à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques que les personnes concernées doivent

¹³² Journée délibérative avec des pétitionnaires au CESE, le 5 avril 2024 : cf. compte-rendu en annexe.

¹³³ Cf. par exemple, le livret Réussir la participation de toutes et tous <https://www.atd-quartmonde.fr/publications/reussir-la-participation-de-toutes-et-tous-petit-guide-pratique-pour-agir/> et le guide La participation des usagers dans les politiques sociales de la DGCS https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/participation_inet_dgcs_rapport_final.pdf.

être associées¹³⁴.

Sans ces conditions préalables, l'implication de personnes conduit au mieux à une participation inefficace, au pire à une instrumentalisation¹³⁵.

PRÉCONISATION #3

Assurer les conditions d'une participation effective des personnes concernées à la construction, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques, en tenant compte des attentes exprimées et en expliquant de manière transparente et étayée les choix finalement opérés.

3. Améliorer la qualité du droit ainsi que la gouvernance nationale et locale

Le champ de la protection sociale est plus large que celui de la Sécurité sociale. Il fait intervenir une grande diversité d'organismes versant des prestations, qui se distinguent par leur statut (public ou privé), par les risques sociaux couverts, ou par la nature de leur financement (cotisations, impôts, subventions, etc.). Les politiques publiques du champ social relèvent aussi de l'Etat et des collectivités territoriales : le bloc communal et ses établissements (centres communaux ou intercommunaux d'action sociale), les départements (au titre de leurs compétences relatives à l'aide sociale à l'enfance, à l'action sociale, à l'autonomie

des personnes, à la résorption de la précarité énergétique...) et les régions (politiques de la jeunesse, de la mobilité, de la formation...).

Dans cette organisation complexe, ceux qui conçoivent les dispositifs, voire qui décident des sources de leur financement, ne sont pas ceux qui les mettent en œuvre dans les territoires.

La conditionnalité et la complexité croissantes des aides et des dispositifs imposent de produire toujours plus rapidement des normes infralégislatives de plus en plus nombreuses, pour mettre en œuvre la loi mais aussi pour l'explicitier, à travers des circulaires de plus en plus nombreuses. La préparation de ces textes fait l'objet d'une coordination interministérielle insuffisante.

Le risque d'erreur est aussi fort au moment de la transcription des conditionnalités dans les logiciels informatiques de traitement de masse. En réalité, comme le souligne la Cour des comptes, l'informatique n'est pas utilisée pour progresser dans la réalisation des objectifs d'un égal accès et d'une effectivité des droits : « *Les systèmes d'information associés aux politiques sociales décentralisées sont principalement conçus pour gérer des prestations monétaires sous les deux conditions de critères d'éligibilité et de ressources, vérifiées périodiquement. Ils ne sont pas conçus pour produire des données de gestion harmonisées permettant notamment le suivi des parcours des bénéficiaires, qui seraient pourtant indispensables, au niveau tant local que national, pour analyser l'activité*

¹³⁴ Audition du 28 février 2024 de Mme Sonya Djemni-Wagner, Avocate générale à la Cour de cassation, rapporteure de l'avis de la CNCDH sur L'accès aux droits et les nonrecours, devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

¹³⁵ Cf. l'instrument pour l'élaboration délibérative et l'évaluation des politiques élaboré dans le cadre d'un partenariat entre le rapporteur spécial des nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et le mouvement international ATD quart monde.

et suivre la performance »¹³⁶.

Pour le CESE, il faut produire des lois et des règlements plus clairs, en s'attachant à l'intention première, c'est-à-dire aux objectifs des politiques et des aides, plutôt qu'aux conditionnalités. Cela

réduira le besoin en circulaires d'application ou d'interprétation et redonnera du sens au travail des agents. Il faut aussi renforcer le contrôle de légalité : celui des textes nationaux (décrets, circulaires qui, au-delà de l'interprétation, ont tendance à « ajouter » du droit), mais aussi celui, qui revient aux préfets, portant sur leur application dans les territoires. Le rôle et la place des juristes, en administration centrale comme dans les collectivités territoriales, doivent être mieux reconnus¹³⁷. Les améliorations passeront, au stade de l'élaboration des dispositifs, par une plus grande participation de ceux qui auront à les mettre en œuvre et, au stade de la mise en œuvre, par un plus grand échange d'informations.

Certaines logiques ne peuvent pas être conduites jusqu'au bout, parce qu'elles se heurteraient au principe de libre administration des collectivités. Ainsi, la répartition des compétences - entre l'Etat, les caisses de la Sécurité sociale, les collectivités territoriales... - ne permet pas de généraliser une politique de « guichet unique ». Des changements sont néanmoins

possibles :

→ il revient au département, déjà compétent à titre exclusif ou comme chef de file¹³⁸ pour de nombreuses politiques sociales, de « faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge » (article L.3211-1 du code général des collectivités territoriales). Cette compétence se concrétise le plus souvent sous la forme d'une démarche contractuelle avec les autres intervenants (les caisses de sécurité sociale, les centres communaux d'action sociale, les missions locales, les associations...). La généralisation du guichet unique paraît difficile. On peut le regretter quand on observe que l'organisation de la Mutualité sociale agricole est bâtie avec succès sur le guichet unique - la compétence de la MSA lui permet d'intervenir sur l'ensemble du champ de la Sécurité sociale -. Le guichet unique permet une simplification des démarches pour les assurés, une facilitation de l'accès aux droits, un accompagnement à toutes les étapes de la vie. Les « rendez-vous prestations » permettent de faire un bilan de la situation sociale de l'assuré et de lui ouvrir des prestations auxquelles il a droit. Pour le CESE, il faut aller vers un maillage territorial de lieux d'accueil inconditionnel : « La

136 Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique, janvier 2022.

137 Entretien du 10 juin 2024 avec M. Arnaud Vinsonneau, juriste en droit de l'action sociale et de l'action médico-sociale, et audition du 5 juin 2024 devant la commission affaires sociales et santé du CESE de Mme Martine De Boisdeffre, Présidente de la Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'Etat et de M. Philippe Josse, Président de la section des finances du Conseil d'Etat, sur le rapport du Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etude annuelle, 2023.

138 Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales.

priorité doit être de répondre aux demandes des publics, en laissant les aspects institutionnels aux seuls professionnels »¹³⁹. En outre, cette répartition des compétences, conséquence de la décentralisation, ne retire rien à l'obligation qui pèse sur l'Etat de garantir l'égalité de tous et toutes sur l'ensemble du territoire national, à travers des financements proportionnés aux besoins, comme le CESE l'a plusieurs fois souligné ¹⁴⁰ ;

- le CESE préconise d'instituer une déclinaison dans les territoires du Comité de coordination de l'accès aux droits (COCOAD) avec pour mission d'être un lieu non seulement de coordination mais aussi de résolution des problématiques. Ce comité devra donner une place importante à des personnes concernées, en assurant les conditions de leur participation.

PRÉCONISATION #4

Réaffirmer le rôle des départements en leur donnant les moyens financiers qu'exige leur mission de chef de file en matière sociale en charge de faciliter un accès effectif aux droits : ils doivent être en mesure de mettre en place sur leur territoire un maillage d'accueils et d'orientation respectant la dignité de tous et adaptés aux besoins des personnes.

PRÉCONISATION #5

Renforcer dans les territoires la coordination des différents acteurs concernés par l'effectivité des droits sociaux et de santé - les collectivités territoriales et leurs établissements, les différentes caisses de sécurité sociale, les services déconcentrés de l'Etat, France Travail - et axer cette coordination sur la résolution des difficultés rencontrées par les personnes pour l'effectivité de leurs droits.

PRÉCONISATION #6

Améliorer la qualité et le respect du droit : valoriser les compétences juridiques dans les administrations centrales et consolider le contrôle de légalité. Renforcer les moyens humains qui y sont consacrés.

Il faudra aussi, le moment venu, tirer les enseignements de l'évaluation (en cours) de l'expérimentation « Territoires zéro nonrecours » (TZNR). Pour le CESE, un critère devra être au centre du bilan : quels sont les effets des expérimentations TZNR sur l'effectivité des droits des personnes concernées ?

¹³⁹ Audition du 29 mai 2024 de Mme Chaynesse Khirouni, Présidente du Conseil départemental de Meurthe et Moselle et de Mme Anne Terlez, Vice-présidente du Conseil départemental de l'Eure, devant la commission affaires sociales et la santé du CESE.

¹⁴⁰ Cf CESE, avis *Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements*, mars 2024 (Martine Vignau) et CESE, avis *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE*, octobre 2024 (Josiane Bigot, Elisabeth Tomé-Gertheinrichs).

Les progrès pourront se mesurer à l'aune de trois indicateurs : les effets de l'expérimentation sur la situation des publics (comment a-t-elle concrètement évolué ? les ruptures sont-elles moins nombreuses ? leur confiance dans les organismes concernés s'est-elle améliorée ?) ; l'apport des

synergies mises en place entre les organismes sur l'accès aux droits ; les évolutions constatées dans les pratiques professionnelles. Par ailleurs, la participation des personnes concernées à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de l'expérimentation qui était une des conditions devra être aussi évaluée.

B. Assurer les conditions de l'accès et de l'effectivité des droits

1. Lutter contre les ruptures de droit

Les résultats des enquêtes de l'Observatoire des nonrecours aux droits et services (ODENORE) montrent le poids des indus, des rappels de droits, des ruptures de droits, qui sont très liés à la façon dont les prestations sont conçues. Ces évolutions sont la conséquence du poids croissant des logiques « d'activation », de responsabilisation des individus sur leurs droits ou de « contreparties »¹⁴¹ (cf. partie I).

La conditionnalité impose parallèlement aux personnes de « rentrer dans des cases » aux périmètres de plus en plus précis... et de ne surtout pas en dériver, même temporairement, même marginalement, au risque d'être exclu du dispositif ou d'en voir le montant réduit. Or comme le précise Nicolas Grivel, directeur général de la Caisse nationale

des allocations familiales (CNAF) « *parmi nos prestations, les plus complexes sont tournées vers les publics les plus fragiles. On peut se dire que ces populations sont dans les situations les plus propices à faire des erreurs, et donc à générer des indus et tous les problèmes qui s'y rattachent* »¹⁴².

Il faut par exemple rappeler que le RSA est une aide différentielle et familialisée : toutes les autres ressources du foyer, aussi minimes soient elles et quelle que soit leur origine (comme les dons familiaux ou les revenus d'apprentissage ou issus d'un contrat court d'un jeune de la famille, par exemple) sont décomptées du montant du RSA. Son mode de calcul, l'obligation de déclaration de ressources en ligne tous les trois mois, l'obligation de signer un contrat d'engagement qui, s'il n'est pas respecté, entraîne des sanctions, forment un ensemble qui génère de très nombreux indus, prélevés directement par les

¹⁴¹ Audition du 13 décembre 2023 de M. Nicolas Duvoux, président du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE), devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

¹⁴² Audition de M. Nicolas Grivel le 24 janvier 2024 par la délégation aux droits des femmes du Sénat (rapport sur les familles monoparentales).

CAF, souvent avec une simple annonce par courrier. La sanction, consistant à suspendre la totalité des versements des prestations sociales, tend à se généraliser sur le territoire, privant les personnes du minimum vital pour se nourrir¹⁴³. Ainsi, les allocataires (et leur famille), qui doivent déjà vivre (ou plutôt « survivre ») avec un RSA en décrochage par rapport à l'évolution du coût de la vie¹⁴⁴, doivent, aussi, faire face à des variations qu'elles peuvent difficilement anticiper et contre lesquelles elles ont peu de possibilités de recours¹⁴⁵. Comme le rappelle le CNLE, « être au RSA » est déjà vécu comme une sanction, parce qu'on est dans la survie de tous les instants et exposé souvent à des propos et mesures stigmatisants. Alors que percevoir le RSA est un droit, il est vécu comme une forme de violence sociale.

Ces ruptures sont autant d'insécurité : elles ont un impact très fort sur les budgets des ménages, peuvent renforcer les situations de précarité et viennent briser des trajectoires de réinsertion¹⁴⁶. Elles ont aussi pour effet de générer la peur d'être privé de droits et d'accroître la méfiance envers les institutions, par exemple les caisses de sécurité sociale ou France Travail, méfiance qui est elle-

même cause de nonrecours.

La menace de la sanction crée, pour le détenteur de droits, une forte charge mentale. La sévérité des sanctions devrait être mise en regard de la situation économique de la personne qu'elle touche¹⁴⁷.

Il faut réduire les probabilités de rupture et progresser vers des soutiens stables : cette préoccupation ressort très largement des ateliers et de la journée organisée avec les pétitionnaires. Les participants ont formulé des propositions autour de trois grands axes, dans lesquels le CESE inscrit lui aussi ses préconisations.

(a) Aller vers un revenu minimum social garanti pour tous et toutes

Cette option a très souvent été avancée dans les ateliers organisés par le CESE. Il a été proposé par exemple « d'établir un revenu universel » (atelier d'un collectif associatif local de l'Yonne), « d'assurer un soutien stable et simple aux 18-25 ans » ou de « créer à l'échelle nationale un revenu minimum garanti sans contrepartie et à partir de 18 ans, sous conditions de ressources de la personne » (journée des pétitionnaires).

143 Avis du CNLE, *Sanctions : le point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

144 En septembre 2024, le montant forfaitaire du RSA socle pour une personne célibataire est de 635,70€ pour une personne sans enfant à charge (559,42€ avec APL) ; 953,56€ avec un enfant à charge (800,99€ avec APL) ; 1144,27€ avec deux enfants à charge (955,47€ avec APL) ; 1398,55€ avec trois enfants à charge (1209,75€ avec APL). Pour les personnes en couple, il est de 953,56€ sans enfant à charge (800,99€ avec APL) ; 1144,27€ avec un enfant à charge (955,47€ avec APL), 1334,98€ avec deux enfants à charge (1114,18€ avec APL) ; 1589,26€ avec trois enfants à charge (1400,46€ avec APL).

145 Évaluation participative du RSA pour la cour des comptes, ATD Quart Monde, janvier 2021 <https://www.atd-quartmonde.fr/publications/evaluation-participative-du-revenu-de-solidarite-active-rsa-rapport-datd-quart-monde-a-destination-de-la-cour-des-comptes/>

Sans contreparties – pour un revenu minimum garanti, Secours Catholique, Aequitaz, 2020

<https://www.secours-catholique.org/m-informer/nos-positions/pour-un-revenu-minimum-sans-contreparties>

146 Audition du 20 mars 2024 sous forme de table ronde de Mme Nadia Okbani, Sociologue, Université de Toulouse (CERTOP), de M. Rémi Le Gall, maître de conférences en économie et M. Guillaume Allegre, Économiste à l'OFCE

147 Le CNLE évoque le fait que certains pays comme la Finlande ou la Suisse appliquent l'indexation des sanctions sur les revenus afin de rendre les amendes proportionnelles à la capacité financière des individus, reposant ainsi sur un principe d'équité financière, et évitant un impact disproportionné des sanctions sur les personnes à faibles revenus.

Pour sa part, le CESE a traité de ce sujet à plusieurs reprises dans des avis et résolutions, détaillés en suivant :

- **il a jugé que l'amélioration de l'accès des jeunes aux droits sociaux devait constituer une priorité** : « *la possibilité de construire sereinement et de façon autonome son avenir* » passe par la sécurisation « *des droits fondamentaux tels que l'accès à un logement digne ; un emploi décent et enthousiasmant ; des moyens convenables d'existence ; un système éducatif où chaque jeune apprend ; un droit à vivre en famille ; un accès à la santé, au numérique, à la justice, aux droits culturels, à l'exercice de la citoyenneté...* » ¹⁴⁸.
- **il a proposé l'accès à un revenu minimum social garanti (RMSG)** ¹⁴⁹ dès 18 ans, sous conditions de ressources et dont le calcul ne devrait pas tenir compte des prestations familiales, ni des aides au logement ¹⁵⁰ avec un complément pour répondre aux besoins spécifiques des personnes âgées et des personnes en situation de

handicap ¹⁵¹ ;

- **il a préconisé de faire des jeunes les bénéficiaires directs des aides sociales à leur destination** ¹⁵². Cette dernière préconisation est assortie d'un dissensus.

(b) Simplifier les conditions de ressources et atténuer les effets de seuils, sources d'erreurs, d'indus et de ruptures de droits

Des inquiétudes et des propositions ont été formulées lors des ateliers et via les pétitions mais aussi par les associations et les économistes que la commission a entendus. Elles sont de différents ordres.

Une grande part d'entre elles concernent les ressources prises en considération : il faut mettre fin aux suspensions, ruptures de droit qui résultent d'une variation marginale ou très temporaire des ressources. Il a, par exemple, été proposé durant les ateliers d'instituer un « *abattement sur les revenus déclarés pour le calcul du montant du RSA* » ou de « *ne plus compter dans les ressources les dons d'entraide* » ¹⁵³.

La question posée est aussi celle des « bases ressources ». Sur ce plan, le CESE partage le constat qu'a

148 CESE, avis *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes* et CESE, juin 2012 (Antoine Dulin) et avis *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes*, avril 2015 (Antoine Dulin).

CESE, résolution *Pour des politiques de jeunesse structurées et adaptées aux enjeux du XXI^{ème} siècle*, décembre 2023.

149 CESE, avis *Revenu minimum social garanti*, avril 2017 (Marie-Aleth Grard et Martine Vignau).

150 Recommandation 1 « un revenu minimum social garanti (RMSG) » de l'avis précité

151 Recommandation 4 « personnes en situation de handicap et/ou âgées, un nécessaire complément au RMSG » de l'avis précité.

152 CESE, avis *Engagement et participation démocratiques des jeunes*, mars 2022 (Manon Pisani et Kenza Occansey).

153 Audition du 20 mars 2024 sous forme de table ronde de Mme Nadia Okbani, Sociologue, Université de Toulouse (CERTOP), de M. Rémi Le Gall, maître de conférences en économie et M. Guillaume Allegre, Économiste à l'OFCE

fait le Conseil d'Etat dans un rapport qu'il a consacré en 2021 aux conditions de ressources dans les politiques sociales¹⁵⁴ : les règles sont hétérogènes et d'une complexité considérable. Elles sont pour certaines exprimées en termes de seuil d'éligibilité (aide juridictionnelle, chèque énergie), parfois combinées à un barème (les bourses sur critères sociaux par exemple, dont le montant dépend du revenu¹⁵⁵). Le niveau de ressources conditionne le montant des allocations familiales ou de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Certaines aides sont différentielles : le montant de la prestation correspondant à la différence entre un montant seuil et les ressources additionnées de la personne ou, le plus souvent, de la famille. C'est ce principe qui prévaut pour les aides personnelles au logement et les minimas sociaux dont le RSA. A cela s'ajoute des différences dans la définition de « ressources ». Les revenus considérés sont variables, et les règles concernant les abattements, les exonérations, les années de références sont différentes selon les prestations et la situation de la personne (salariée ou travailleuse indépendante en particulier). Le « patrimoine » de la personne peut entrer en compte pour certaines prestations, mais dans des modalités qui ne sont pas les mêmes d'une prestation à l'autre. En bref, et comme l'écrit le Conseil d'Etat : « *il existe autant de manières de*

définir les ressources des allocataires, et donc autant de « bases ressources » que de prestations ». Cette situation est « *parfois justifiée, par la nature des prestations, mais aussi fréquemment fruit de l'histoire et de l'absence de vision d'ensemble lors de la construction des différents dispositifs* »¹⁵⁶. Cet avis a déjà mis l'accent sur les conséquences de cette complexité : elle met des personnes qui sont déjà dans la précarité dans une situation encore plus grave. Le montant net social, nouvelle ligne sur la fiche de paye obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2024, est la réponse apportée par les pouvoirs publics. Il correspond à la somme qui doit être déclarée à la CAF. Pour le CESE, il faut aller plus loin et donner une suite législative et réglementaire aux recommandations du Conseil d'Etat. Cela passe, dans l'immédiat, par une exclusion des entrées d'argent minimales des bases ressources. A plus long terme, il faut évoluer vers une simplification des bases ressources pour revenir à l'objectif premier : l'effectivité du droit à la protection sociale et à des moyens convenables d'existence.

La proposition des économistes Guillaume Allègre¹⁵⁷ et Muriel Pucci est intéressante. Elle part du constat que beaucoup d'indus sont liés à de petites sommes, des dons de faible montant des parents à leur enfant au RSA par exemple. Il s'agirait d'instaurer, par

¹⁵⁴ Conseil d'Etat, *Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence*, 8 juillet 2021. A noter également que des travaux d'évaluation, non publiés, ont été conduits par M. Francis Langlart dans le cadre de la concertation sur la création d'un revenu universel d'activité, dont il était le rapporteur général.

¹⁵⁵ Le système de bourse sur critères sociaux est en réalité encore plus complexe : comme l'indique le rapport *Concertation sur la vie étudiante : conditions de vie, conditions d'études, conditions de réussite* de Jean-Michel Jolion de juin 2023, il est « *paramétré sur l'éligibilité en termes de statut (globalement avoir moins de 28 ans, inscrits à temps plein au sein d'une formation initiale d'un établissement public), l'éligibilité en termes de revenus (barème revenus/points de charge) et sur son montant (nombre d'échelons, valeurs des échelons et nombre de versements)*. Chaque paramètre peut donner lieu à analyse et évolution ».

¹⁵⁶ Conseil d'Etat, *Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence*, 8 juillet 2021.

¹⁵⁷ Audition du 20 mars 2024 de M. Guillaume Allègre, économiste à l'OFCE devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

exemple, une franchise à hauteur de 500 euros, par trimestre, pour ces ressources exceptionnelles de faible montant.

D'autres situations très concrètes continuent à être sources de ruptures dans les droits. Elles sont connues mais il faut déplorer que les difficultés persistent :

- **l'absence de domiciliation** est encore aujourd'hui un obstacle à l'accès aux droits et prestations, ce qui n'est plus acceptable. Comme il l'avait déjà fait en 2018 dans son avis *Les personnes vivant à la rue : l'urgence d'agir*, le CESE rappelle à l'État son devoir de rendre effectif le droit à la domiciliation gratuite pour toute personne qui en fait la demande ;
- de même, les **déménagements** sont des causes de ruptures dans la perception des prestations, ce qui ne devrait plus être le cas. Il a été par exemple proposé dans un atelier de « *Garantir une prise de décision à l'échelle nationale et non départementale afin d'éviter l'organisation territoriale des administrations particulièrement lors d'un transfert de dossier d'un département à un autre* » (atelier de l'association pour les familles monoparentales du Loir-et-Cher). La circulation des données entre les organismes et services, après un déménagement, doit être organisée autour du principe « dites-le nous une fois » (cf. *infra*).

Enfin, la prise en compte des pensions alimentaires, dans les bases ressources est une question qui fait l'objet d'une forte préoccupation. Aujourd'hui, la pension alimentaire (la contribution pour l'éducation et l'entretien des enfants, CEEE) est imposable pour le parent gardien (majoritairement des mères) et est déductible pour le parent non-gardien (majoritairement des pères). Elle contribue à augmenter le revenu fiscal de référence des mères isolées et à diminuer leur accès à certaines aides ou dispositifs qui se basent sur ce dernier (exemple des tarifs de cantine, des centres de loisirs, de l'aide à l'achat d'un véhicule)¹⁵⁸ alors même qu'elle diminue la charge fiscale du parent n'ayant pas la garde.

Dans son rapport, le Conseil d'Etat propose de « *déduire les pensions alimentaires versées des bases ressources du RSA et de la prime d'activité* » (proposition 13) et « *d'étudier une évolution du traitement des pensions alimentaires reçues dans la base ressources de certaines prestations sociales, afin d'éviter les différences de traitement entre bénéficiaires et la baisse du revenu disponible des créanciers lorsque cette prestation leur est versée* »¹⁵⁹.

Pour sa part, le Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a, dans un rapport de

¹⁵⁸ La « Collective des mères isolées » pour Médiapart, *Pensions alimentaires : un système à refonder*, janvier 2023.

¹⁵⁹ Proposition n°14 du Conseil d'Etat, dans *Les conditions de ressources dans les politiques sociales : plus de simplicité, plus de cohérence*, 8 juillet 2021.

janvier 2020¹⁶⁰, relevé les progrès qu'ont constitué la création de l'agence de recouvrement des impayés de pensions alimentaires (ARIPA) en 2017 et le déploiement progressif, à partir de juin 2020, d'un service public de versement des pensions alimentaires. Le HCFEA juge néanmoins nécessaire « *un réexamen au fond des règles de prise en compte de la CEEE dans les barèmes fiscaux et sociaux, au risque sinon d'aller à l'encontre de l'effet recherché en conduisant à un appauvrissement supplémentaire des plus modestes des parents gardiens, déjà fortement concernés par la pauvreté* ». Il préconise, entre autres, de ne plus prendre en compte la pension alimentaire, qu'elle soit reçue ou versée, dans les bases ressources des transferts sociaux. Le CESE fait la même préconisation. Il relève que, en moyenne, les parents nongardiens qui déclarent verser des pensions alimentaires renseignent un montant mensuel de 190 euros par enfant¹⁶¹. En outre, l'inégalité de situation entre les deux parents peut être renforcée par d'autres paramètres comme le fait de rester dans un logement auparavant conjoint.

PRÉCONISATION #7

Retirer des ressources prises en compte pour attribuer une aide sociale, dans la limite d'un plafond à déterminer, les ressources ponctuelles provenant de réseaux de solidarité, de dons familiaux, de revenus exceptionnels issus d'une activité occasionnelle ou de ventes ponctuelles entre particuliers.

PRÉCONISATION #8

Simplifier les bases ressources, en prenant en compte les ressources stables de la personne sans régression de la couverture sociale.

PRÉCONISATION #9

Ne plus prendre en compte la pension alimentaire reçue dans les barèmes des prestations sociales, dans la limite d'un plafond à déterminer.

Il est à noter qu'un amendement (n° I-770) au projet de loi de finances pour 2025, adopté à l'Assemblée nationale le 23 octobre, visait à défiscaliser les pensions alimentaires reçues par le parent ayant la garde de l'enfant et à supprimer l'avantage fiscal dont bénéficie le parent

¹⁶⁰ HCFEA, *Les ruptures de couples avec enfants mineurs, synthèse et propositions*, 21 janvier 2020.

¹⁶¹ DREES, *Études et résultats* n°1179.

qui les verse.

(c) Restaurer la confiance et améliorer les garanties

Comme le souligne Didier Dubasque, ancien président de l'association nationale des assistants de service social : *« il est important de ne pas stigmatiser les bénéficiaires de prestations sociales et de poursuivre les efforts pour lutter équitablement contre toutes les formes de fraudes et cesser de s'en prendre aux allocataires des minima sociaux »*. Les contrôles sont nécessaires pour une bonne gestion de l'argent public. Mais ils doivent être proportionnés à l'enjeu et respectueux de la dignité des personnes. Lutter équitablement contre la fraude implique, en amont, de faire confiance aux usagers, d'accepter un droit à l'erreur¹⁶² mais aussi de respecter la dignité des personnes lors des contrôles et d'avoir à l'esprit leurs conséquences sur les conditions de vie et les parcours. Ce besoin a été exprimé dans les ateliers, quand par exemple, l'attention a été attirée sur la nécessité *« d'être plus flexible sur les suspensions d'aides et de prestations sociales car elles mettent en grande difficulté les familles »* ou encore *« de ne pas » punir » les personnes qui sont déjà dans une situation de souffrance sociale »*¹⁶³.

Les contrôles, leurs modalités sont directement liées aux conditionnalités : c'est d'elles dont dépendent les pièces justificatives

demandées, la fréquence des mises à jour... Elles peuvent contribuer aux risques d'erreurs, aux indus et aux sanctions.

Pour certaines prestations, des progrès ont été réalisés : pour les cantines scolaires¹⁶⁴ par exemple, les justificatifs demandés aux parents sont réduits au strict minimum. Mais pour d'autres, il persiste des risques d'erreurs très forts liés aux justificatifs demandés, par exemple pour les personnes qui sont rémunérées par chèque emploi service universel (CESU), celles qui travaillent pour un mandataire (salariés du particulier employeur qui peuvent avoir plusieurs employeurs) avec des décalages entre le moment du paiement et ce qui figure sur les déclarations sociales des employeurs.

De fait, les situations propices aux erreurs concernent les personnes aux ressources moins stables.

Dans un avis qu'il a adressé au gouvernement le 7 mars 2024, le CNLE s'inquiète *« d'un système qui produit de l'erreur »*. Son approche générale est celle de cet avis : préserver les droits, la solidarité nationale et la dignité de personnes. Il observe que les indus *« résultent essentiellement de l'application informatisée de règles de droits complexes et inadaptées pour les personnes dont les revenus varient fréquemment »*¹⁶⁵. Il constate que leur récupération, sous forme de prélèvements, de retenues mensuelles ou d'un remboursement

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

163 Atelier du Centre Social Intercommunal « La Maison du Chemin Rouge ».

164 L'article L. 131-13 du code de l'éducation garantit l'accès de tout enfant scolarisé au service de restauration scolaire.

165 Avis du CNLE, *Sanctions : le point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

intégral, est vécue comme une « sanction de fait », d'autant qu'elle est parfois réalisée sans avertissement et sans tenir compte de ses conséquences. Pour ces indus « sanctions de fait », les procédures ne sont pas à la hauteur des enjeux : pour le CESE, le respect des droits des personnes impose de renforcer les garanties procédurales.

Par ailleurs, les sanctions sont devenues un outil de dissuasion d'un comportement individuel répréhensible, sous couvert de vertus pédagogiques, lié aux politiques d'activation. Or le lien entre ce type de sanction et son effet dissuasif doit être considéré avec précaution au regard de l'ampleur des effets sur les personnes concernées. La sanction financière a souvent des effets collatéraux qui créent des obstacles à la réinsertion, prétexte pourtant aux conditionnalités comportementales. C'est sur ce constat que l'Allemagne a réformé en 2023 son système de sanctions pour l'indemnisation des chômeurs de longue durée après avoir été un pays très contraignant pour ses allocataires¹⁶⁶.

Pour le recouvrement de dettes, la loi laisse un pouvoir discrétionnaire aux institutions chargées du recouvrement de fixer éventuellement « un reste à vivre ». La revendication d'un revenu décent n'est aujourd'hui pas opposable aux institutions. Ce sont les personnes les plus pauvres qui dépendent des revenus issus des prestations sociales qui sont en définitive privées des garanties leur assurant un minimum de ressources pour vivre.

Le CNLE considère que des changements sont possibles et formule pour cela des recommandations pour notamment :

- assurer, par les organismes responsables, une publicité régulière des contrôles réalisés et des indus notifiés (montants et nombre) ;
- stopper des pratiques anormales ou maltraitantes, comme la récupération des indus sans avertissement, la récupération rapide d'indus alors qu'une demande est parallèlement en cours et que son traitement traîne, les transferts de dossiers non justifiés...
- réduire le champ de la fongibilité des récupérations, qui permet aux caisses de récupérer les indus sur les allocations des personnes éligibles (par exemple suspension de l'aide personnalisée au logement versée au bailleur du fait d'indus sur un RSA).

Le CESE partage ces propositions et met en outre l'accent sur trois points :

- il faut prioritairement réduire le risque d'erreurs, à travers une simplification et une réduction des conditionnalités. Il faut aussi reconnaître que des erreurs de bonne foi restent possibles. De ce point de vue, la création, en août 2018, par l'article L.114- 7 du code de la sécurité sociale issu de la loi ESSOC¹⁶⁷, d'un droit à l'erreur aux assurés sociaux est un progrès. Mais il reste à lui donner toute sa portée, ce qui passe par la systématisation de la démonstration de l'intention frauduleuse ;
- il faut renforcer le cadre procédural applicable aux décisions concernant les sanctions et les indus, à motiver en des termes simples et concrets ;

¹⁶⁶ Cf. les études du chercheur allemand Markus Wolf.

¹⁶⁷ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

donner une information plus simple et plus complète sur les droits et notamment les voies et délais de recours ; respecter la déontologie dans l'exercice des contrôles ; faire respecter le contradictoire et le principe selon lequel une prestation ne peut pas être suspendue, même en cas d'enquête, tant que l'irrégularité ou l'indu ne sont pas démontrés ;

- il faut assurer le respect de la dignité de la personne humaine, principe à valeur constitutionnelle tiré du préambule de la Constitution (article 11), ce qui devrait se traduire par un revenu insaisissable. Une telle disposition existe dans certains domaines, par exemple pour la saisie des dettes du salarié sur son salaire, mais aussi en matière de prévention du surendettement, en droit de la sécurité sociale (pour la récupération des indus de l'assurance maladie) ou encore dans les procédures civiles d'exécution. Il n'y a en revanche pas de limites légales aux retenues découlant des sanctions, des récupérations d'indus ou des suspensions préventives pour les minimas sociaux. Cela signifie, comme le souligne le CNLE, que *« les allocataires des minima sociaux sont en France en 2024 les débiteurs les moins bien protégés contre une législation de saisie alors qu'ils sont les plus vulnérables »*¹⁶⁸.

Dans son avis sur le projet de loi pour le plein emploi, le Défenseur des droits avait indiqué que *« la création, la mise en œuvre et la sanction des obligations d'insertion sociale et professionnelle doivent respecter les droits fondamentaux et ne doivent pas dénaturer les obligations qui en découlent pour les pouvoirs publics. Ainsi, ces obligations ne doivent pas conduire à remettre en question le droit de chacun à bénéficier de moyens convenables d'existence en faisant peser sur les individus la responsabilité de leur précarité économique et sociale [...] Les obligations d'insertion sociale et professionnelle ne doivent pas être des conditions d'accès au RSA mais des modalités d'exécution du droit à l'accompagnement. Dès lors, la suspension ou la suppression du versement du RSA ne peut être prononcée qu'en raison d'une faute ou d'une négligence de l'intéressé et être proportionnée à ce manquement. En outre, une sanction ne peut priver un individu de tout moyen de répondre à ses besoins élémentaires - en le privant notamment du reste à vivre. »*¹⁶⁹.

Le droit à des garanties procédurales devrait s'appliquer à la fois à la prise de décision (or aucune garantie procédurale n'encadre, par exemple, la fourniture de justificatifs pour un contrôle) et aux possibilités de recours quand la décision est notifiée. Ces garanties, si elles existent par rapport à des mesures répressives, diffèrent d'une mesure à l'autre, d'une allocation à l'autre. Pour les indus, des garanties

¹⁶⁸ Avis du CNLE, *Sanctions : point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

¹⁶⁹ Avis du Défenseur des droits n°23-05 du 6 juillet 2023 sur le projet de loi pour le plein emploi.

existent pour certaines allocations, mais les organismes ne les respectent pas systématiquement¹⁷⁰.

La médiation est aussi une voie qui permet aux personnes de se faire entendre et d'obtenir le respect de leurs droits dans le cadre d'un réexamen de leur situation. Plusieurs ministères, France Travail (avec un médiateur dans chaque région), de nombreuses collectivités territoriales, ont institué des mécanismes de médiation. En 2018, la loi ESSOC¹⁷¹ a établi un régime unifié de la médiation dans les quatre branches de la sécurité sociale et la MSA. La procédure de médiation s'est développée dans l'optique de désengorger les juridictions. Toutefois, la contestation s'inscrit toujours dans une temporalité trop longue pour la personne qui se voit souvent privée de tout ou partie de ses ressources. Aussi ce processus pourrait être amélioré, en veillant à préserver comme cité ci-dessus un montant insaisissable de ressources pour éviter que la démarche n'enfoncé davantage la personne dans la précarité.

PRÉCONISATION #10

Restaurer la confiance et viser le service rendu avant le contrôle : développer et étendre les garanties procédurales ainsi que des voies de recours adaptées et facilitées pour l'ensemble des allocataires.

Pour le CESE, ces garanties doivent s'appliquer tout au long du processus d'étude, d'octroi et de versement de la prestation mais aussi dans le cadre des contrôles, des sanctions et des procédures de récupération des indus.

PRÉCONISATION #11

Mettre en place un plan de remboursement personnalisé élaboré conjointement, en cas de sanctions, d'indus ou de suspensions (sauf en cas de manœuvre frauduleuse). Ce dernier garantira un montant insaisissable, fondé sur le principe de dignité et la non-fongibilité de certaines prestations sociales.

2. Améliorer l'information des usagers et l'accessibilité des services publics

Les trois quarts des réclamations reçues par le Défenseur des droits mettent en cause la relation avec l'administration ou l'organisme de service public, avant même les atteintes au droit, sur le fond, au regard de la réglementation. Une étude de 2023 a évalué des taux de réponse

¹⁷⁰ Avis du CNLE, *Sanctions : le point de vue du vécu*, 7 mars 2024.

¹⁷¹ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

des plateformes téléphoniques de quatre services publics, ainsi que la qualité des réponses : 40 % des appels n'aboutissent pas et, parmi ceux qui aboutissent, il n'y a jamais plus de 60 % de réponses jugées satisfaisantes¹⁷². Cela contribue à ancrer le sentiment chez le détenteur du droit d'être insuffisamment considéré comme une personne à part entière, digne qu'on l'écoute et qu'on lui réponde. Il est très souvent renvoyé sur le site internet de l'organisme : c'est donc à lui de s'adapter aux services publics pour faire valoir ses droits¹⁷³.

(a) Mieux informer

Les participants aux ateliers-relais l'ont souligné : pour une personne, la méconnaissance de ses droits entraîne « une double peine » : « on ne sait pas qu'on y a droit et quand on a finalement l'information, on ne peut plus toucher ce qui nous est dû »¹⁷⁴. La méconnaissance des dispositifs et le manque d'information sont des obstacles à l'accès aux droits. La complexité de l'information est la conséquence de celle des aides et des dispositifs eux-mêmes. Tout le monde n'est pas à l'aise face au jargon

administratif des instructions. Et une communication institutionnelle trop fouillée, avec trop de références, explicitant parfois inutilement le cadre législatif, avec des termes techniques abstraits, peut être finalement contreproductive : l'essentiel - les droits eux-mêmes - n'est plus lisible, ni pour les détenteurs du droit, ni pour les agents, qui peinent à réaliser leur mission d'accompagnement (cf. *infra*).

Les efforts doivent porter sur la simplification des informations et des explications. Il faut diffuser des informations claires, lisibles, accessibles à tous quant aux critères à respecter et quant aux démarches à suivre pour pouvoir bénéficier de droits. Cela peut passer par des schémas ou des visuels permettant très rapidement de comprendre les différentes étapes, les différents délais, les différents lieux dans lesquels les détenteurs et detentrices de droits peuvent se rendre pour solliciter des informations¹⁷⁵.

Les caisses d'allocations familiales (CAF) ne mettent pas régulièrement à disposition les circulaires et

172 Défenseur des droits, *L'accueil téléphonique de 4 services publics* (Améli, Pôle emploi CAF, CARSAT), février 2023.

173 Comme le constate la CNCDH dans son avis sur l'accès aux droits et les non-recours de 2022 (<https://www.cncdh.fr/publications/avis-sur-lacces-aux-droits-et-les-non-recours-2022-4>). Cf. également audition du 5 juin 2024 devant la commission affaires sociales et santé du CESE de Mme Martine De Boisseffre, Présidente de la Section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'Etat et de M. Philippe Josse, Président de la section des finances du Conseil d'Etat, sur le rapport du Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etude annuelle, 2023. « l'information ne doit pas être développée au seul profit des citoyens mais aussi des agents administratifs qui, du fait de la complexité des dispositifs, peinent le plus souvent eux-mêmes à les comprendre et, partant, à les promouvoir. L'ouverture des droits sociaux nécessite une analyse approfondie de la situation, des pièces, et de tous les dispositifs. Or, la complexification croissante rend cette analyse parfois compliquée ».

174 Cf. synthèse des pétitions et des ateliers-relais en annexe.

175 Audition du 17 janvier 2024 de M. Olivier de Schutter, Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, devant la commission affaires sociales et santé du CESE.

instructions sur lesquelles elles fondent leurs décisions d'octroi, de refus ou de suspension des droits. Et quand elles sont publiées, elles concernent rarement l'accès aux droits. Or la CNAF est soumise à une obligation légale¹⁷⁶ de publication de ses circulaires et instructions afin de garantir le respect des principes d'information des usagers et du contradictoire, notamment en cas de contestation. Agir pour l'effectivité des droits, c'est aussi assurer la transparence des principes qui sont appliqués : les circulaires doivent être publiées. La publicité du cadre réglementaire permet de s'assurer de la mise en œuvre juste des réglementations qui ouvrent l'accès aux droits.

Enfin, il faut plus particulièrement s'assurer de la compréhension des informations par les personnes les plus vulnérables. Il faut mettre en œuvre des actions d'explication ciblées et individualisées pour assurer la compréhension des dispositifs mais aussi lever les craintes quant aux démarches à entreprendre (cf. *supra* partie I). La participation de bénéficiaires ou d'anciens bénéficiaires d'aides sociales aux campagnes d'information est essentielle pour adapter la communication et la rendre efficace. L'association VoisinMalin à Grigny, par exemple, s'appuie sur la pairaidance, en complémentarité avec les travailleurs sociaux, pour informer les personnes de leurs droits¹⁷⁷.

PRÉCONISATION #12

Mettre en place des dispositifs d'information clairs et intelligibles aussi bien pour les détenteurs de droits que pour les agents administratifs. Leur développement devrait partir de la situation de la personne concernée, afin que soit facilité l'accès aux droits. L'usage d'un langage accessible à tous doit être encouragé et des actions d'« allervers » réalisées pour mieux informer les personnes des droits dont elles disposent.

PRÉCONISATION #13

Lutter, via des campagnes d'information et de sensibilisation organisées par l'Etat, contre la stigmatisation des personnes allocataires de minima sociaux et contre les idées fausses sur leur situation.

(b) Densifier le maillage territorial des lieux d'accueil physique de proximité

La dématérialisation se traduit par une certaine standardisation. Elle permet un traitement de masse, adapté à une majeure partie des situations. En revanche, la complexité de certaines situations, en particulier celles que vivent les plus précaires, ne peut pas être prise correctement en compte.

¹⁷⁶ Livre III du Code des relations entre le public et l'administration, art. L312-2.

¹⁷⁷ Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, *Synthèse des échanges du webinaire sur le thème de la communication sur l'expérimentation et les moyens d'associer les bénéficiaires dans le cadre de l'expérimentation TZNR*, 29 février 2024.

L'accueil physique dans des agences de proximité est au cœur des doléances des pétitionnaires que le CESE a rencontrés et des participants aux ateliers-relais : *« les administrations doivent proposer un accompagnement physique aux démarches et proposer des alternatives à la dématérialisation »*¹⁷⁸.

Le CESE fait la même analyse que le Conseil d'Etat¹⁷⁹ : il est important de toujours maintenir un accueil physique effectif des personnes, en complément des démarches en ligne. Il faut *« sortir du 100 % numérique et (...) remettre de l'humain au contact des usagers »*¹⁸⁰. Il faut des lieux identifiés pour faire ses démarches administratives que le numérique ou même que les dispositifs d'allervers ne peuvent pas remplacer. Il est nécessaire de maintenir ou de mettre en place des alternatives à la dématérialisation, notamment pour les personnes les plus précaires, qui connaissent souvent les situations les plus complexes et les plus longs *« chemins du droit »*.

Les maisons France services se veulent *« des lieux d'accueil, inconditionnel, sans rendez-vous »*¹⁸¹. Elles peuvent apporter une réponse, dans les territoires d'où les services publics et les organismes sont partis, par exemple quand elles organisent des rendezvous

avec l'une ou l'autre des caisses de sécurité sociale. La Cour des comptes, dans son rapport du 4 septembre 2024¹⁸², dresse un bilan positif de la mise en place du réseau des maisons France services, avec une satisfaction large des usagers, tout en appelant à consolider ce réseau, en particulier dans les quartiers prioritaires de la ville et les territoires ruraux. Certains usagers ne réussissent toutefois pas à obtenir, de la part des maisons France services, de réponse à la complexité de leur situation. Elles peuvent même constituer, pour les personnes les plus éloignées de leurs droits, une étape qui s'ajoute inutilement à un parcours difficile. Il faut maintenir des services publics de proximité, réouvrir les guichets fermés en particulier en milieu rural et remettre les services publics au cœur de la lutte contre la désertification territoriale. Ces guichets de plein exercice doivent disposer des compétences nécessaires, avec des agents d'accueil formés pour répondre aux besoins des usager et les accompagner dans leurs démarches. Parallèlement, les maisons France services pourraient être redimensionnées en redéployant leurs moyens, en particulier en accueillant des agents experts des organismes sociaux (CAF, CPAM, CARSAT, MDPH) en mesure de permettre l'accès effectif

¹⁷⁸ Cf. synthèse des pétitions et des ateliers-relais en annexe.

¹⁷⁹ Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etude annuelle 2023.

¹⁸⁰ Conseil d'Etat, *L'usager du premier au dernier kilomètre de l'action publique : un enjeu d'efficacité et une exigence démocratique*, Etude annuelle 2023.

¹⁸¹ Audition du 3 avril 2024 de M. Guillaume Clédière, directeur du programme *France services* à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) devant la commission Affaires sociales et santé du CESE.

¹⁸² Cour des comptes, rapport public thématique *Programme France services*, septembre 2024.

aux droits sociaux.

Les institutions doivent pouvoir assumer l'ensemble des tâches qui leur incombent avant leur réorganisation - liée à des impératifs budgétaires - par les gouvernements successifs et avant la dématérialisation, cela pour, notamment, assurer l'accès aux droits de ceux qui en sont le plus éloignés. Les administrations ne doivent plus se retirer des territoires les plus défavorisés, marqués par la pauvreté : les outils informatiques ne sont pas des réponses aux besoins d'accompagnement.

PRÉCONISATION #14

Pour les caisses de sécurité sociale, densifier le maillage territorial des lieux d'accueil physique sans rendez-vous et maintenir les accueils et permanences téléphoniques. Des alternatives au numérique et un accès aux guichets de services publics de plein exercice doivent rester possibles pour tous, sur l'ensemble du territoire.

(c) Appliquer le « dites-le nous une fois »

Autre préoccupation souvent exprimée par les participants aux ateliers relais : « avoir un lieu unique pour l'information et faire ses démarches ». Les personnes ont le sentiment de devoir réexpliquer leur situation plusieurs fois devant des interlocuteurs différents et de devoir multiplier le nombre de documents à présenter. Certaines déplorent également la multiplication des plateformes : leur sentiment est que, loin de simplifier les démarches, elles entraînent des

difficultés de compréhension et une multiplication des données à saisir. Avec la numérisation, une part du travail administratif a été transmise au public. Plusieurs ateliers-relais ont plaidé pour la création d'« une base de données d'informations unique, forme de portail où toutes les démarches et papiers seraient réunis » et proposé de s'inspirer, pour les démarches en ligne des prestations sociales, du site *impots.gouv.fr* pour avoir un interlocuteur unique.

Pour simplifier les démarches en ligne des usagers en évitant de leur demander de ressaisir des informations ou de fournir des pièces justificatives que d'autres administrations possèdent déjà, l'Etat et les caisses de sécurité sociale ont mis en place le programme « dites-le nous une fois » qui permet de mutualiser les données entre administrations. Les personnes ne sont désormais plus tenues de fournir certaines informations ou pièces justificatives (revenu fiscal de référence, justificatif d'identité, attestation de droit délivrée par les organismes de sécurité sociale) déjà détenues par l'administration lorsqu'il est fait usage du dispositif « FranceConnect »¹⁸³. Il faudrait que ce dispositif s'applique aussi aux personnes qui n'ont pas accès au numérique.

PRÉCONISATION #15

Respecter le principe « dites-le nous une fois » et l'élargir aux démarches physiques.

¹⁸³ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.

3. Améliorer l'accompagnement social, les missions et la formation des agents plutôt qu'imposer des contreparties

Les difficultés, qui s'aggravent les unes les autres, sont bien identifiées,

tant par les représentants des professionnels que la commission a entendus que par les participants aux ateliers participatifs :

- l'accompagnement est aujourd'hui partagé entre plusieurs institutions avec de fortes disparités territoriales ;
- la complexification des processus et le recul de la place donnée à l'accompagnement sont deux phénomènes concomitants. Les logiques de productivité et la réduction des effectifs ont imposé des objectifs intenable : elles ne sont pas compatibles avec l'éthique de l'accompagnement social ;
- de fait, les participants aux ateliers, comme les auditionnés, relèvent un transfert de charge vers les associations : *« aujourd'hui, les associations exercent des missions qui relèvent du champ et des compétences de l'administration »* (atelier de Générations 13) ;
- les détenteurs de droits et les agents subissent les conséquences de la dématérialisation et de la réorganisation des services. En nombre insuffisant, les agents sont désemparés face à des logiciels bloqués qui ne leur permettent pas d'adapter la réponse aux situations. Ils ne sont plus en mesure de mettre fin à une situation dont ils anticipent pourtant les conséquences

négatives sur la personne. Les agents au contact des personnes doivent avoir une marge de manœuvre pour intervenir dans les informations recueillies par les logiciels ;

- les représentantes et représentants des agents des organismes sociaux que la commission a entendus ont souligné les évolutions de leurs métiers. En première ligne et totalement engagés, ils font face à la dégradation de leurs conditions de travail, à la complexification des processus, à l'absence de maîtrise des applications numérisées, au recul de la place laissée à l'accompagnement et, au final, à une « perte de sens » des métiers ;
- le système, excessivement tourné vers la lutte contre la fraude, finit pas être stigmatisant. Les agents doivent contrôler les personnes au lieu de les accompagner. Ils peuvent avoir le sentiment de contribuer à créer de la précarité et de la stigmatisation : c'est le sens du travail qui est questionné.

L'accompagnement est au centre de l'action sociale, il est un droit associé à la perception d'aides sociales. Basé sur la relation à autrui, cet accompagnement, pour être effectif, doit être global et personnalisé. Il doit valoriser et s'appuyer sur les aspirations, les savoirs et les compétences, les activités des personnes, en respectant leur temporalité. Les objectifs de l'accompagnement doivent être coconstruits, sans contraintes inadaptées. Les préconisations du comité d'éthique national et des comités d'éthique locaux, qui s'appuient sur la Charte de déontologie du Haut Conseil du

travail social, doivent s'imposer à toutes les parties-prenantes.

Il faut, dans l'esprit de la loi de 1988 qui l'a mis en place, de la loi de 1998 sur la lutte globale contre les exclusions et des différents avis CESE, affirmer le caractère fondamental du droit à des moyens convenables d'existence auquel répond le RSA. « La vie au RSA » est une vie de minima. En raison du caractère multidimensionnel de la pauvreté (cf. encadré), le retour à l'emploi ne peut être la voie unique vers la sortie de la pauvreté. Les personnes vivant du RSA ont surtout besoin de la garantie d'un accompagnement social à la mesure des enjeux actuels d'accès au logement, à l'éducation, à la santé et aux autres droits fondamentaux.

L'accompagnement social et socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA prévu par la loi souffre de très graves lacunes. La Cour des comptes, dans un rapport antérieur à la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, en a fait le constat¹⁸⁴ en relevant, entre autres, que les contrats d'engagements réciproques manquaient de substance et que très peu d'allocataires du RSA bénéficiaient d'un accompagnement global en partenariat avec les départements.

Une expérimentation, lancée dans plusieurs territoires¹⁸⁵, d'un nouveau dispositif d'accompagnement des bénéficiaires du RSA conditionne son versement à l'engagement d'effectuer 15 à 20 heures d'activités hebdomadaires (ateliers de recherche d'emploi, retour en formation ou mises en situation

professionnelle). Cette réforme met au défi l'allocataire de démontrer qu'il « mérite » son RSA et encourage un discours stigmatisant, décomplexé, qui ne fait bien souvent qu'aggraver l'angoisse du têteté avec le travailleur social ou l'agent de France Travail, une angoisse d'être encore plus contrôlé, d'avoir encore plus à se justifier, d'être sanctionné et, *in fine*, de perdre ses maigres revenus. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi prévoit en effet que le président du conseil départemental « peut décider la suspension en tout ou partie et pour une durée qu'il fixe, du versement du RSA lorsque, sans motif légitime, le bénéficiaire : refuse d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement ; ne respecte pas tout ou partie des obligations énoncées dans ce contrat ». Cette expérimentation ajoute à la conditionnalité alors que cet avis a souligné les risques que créent des conditionnalités inadaptées sur les parcours et les conditions de vie. De nombreuses associations de lutte contre les exclusions dénoncent fortement cette réforme mettant à mal la solidarité nationale. L'insertion d'une personne dans la société ne peut être réduite à l'insertion économique, elle a un coût et ne se réalise efficacement que dans le cadre d'une action globale d'accompagnement.

184 Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, Rapport public thématique, janvier 2022 (précité). Dans ce rapport antérieur à la réforme du RSA par la loi « plein emploi », la Cour relevait, entre autres, que les contrats d'engagements réciproques manquaient de substance et que très peu d'allocataires du RSA bénéficiaient d'un accompagnement global en partenariat avec les départements. Sollicité par la Cour pour participer à cette évaluation, ATD Quart Monde a livré un rapport en janvier 2021 intitulé *Évaluation participative du Revenu de solidarité active (RSA). Rapport d'ATD Quart Monde à destination de la cour des comptes*

185 L'expérimentation a été initiée en décembre 2022 d'abord dans 18 territoires puis élargi à 29 nouveaux territoires en mars 2024.

Analysant les évolutions des politiques sociales, cet avis (partie I, point B), s'est inquiété du poids croissant des politiques d'activation, qui lient le versement d'une aide sociale à un comportement ou à une attitude « active » du détenteur du droit.

S'agissant du RSA, le CESE s'inquiète du renforcement, dans le cadre de l'expérimentation en cours dans 47 territoires pilotes, des obligations et des sanctions imposées aux détenteurs de droits, déjà très contraignantes pour une part importante des allocataires¹⁸⁶. Cette expérimentation a donné lieu à des alertes de plusieurs organisations qui relèvent qu'elle peut aboutir à une remise en question du droit de chacun à bénéficier de conditions convenables d'existence¹⁸⁷. Le CESE insiste sur la nécessité d'un accompagnement qui réponde aux attentes des personnes concernées, ce qui implique des moyens adaptés. Le CESE relève que le projet de loi de finances pour 2025 annonce une réduction des moyens alloués à l'emploi et à l'accompagnement social, tant au niveau de France Travail que des départements.

Le CESE regrette l'élargissement, sans évaluation, à tout le territoire, des principes de cette expérimentation, sans qu'ait été préalablement réalisé un examen de son impact sur les droits fondamentaux.

La loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023 consacre en effet une réforme du RSA au premier janvier 2025 autour des principes suivants : l'objectif d'un accompagnement renoué centré sur l'insertion professionnelle ; l'inscription automatique des bénéficiaires du RSA et de leurs conjoints sur la liste des demandeurs d'emploi ; le conditionnement du versement du RSA à la formalisation d'un contrat d'engagement qui renforce les obligations à la charge des allocataires ; de nouvelles modalités de sanction pour suspendre ou supprimer le RSA afin de remobiliser les bénéficiaires ; la réalisation d'au moins 15 heures d'activités hebdomadaires, sauf situations particulières.

¹⁸⁶ Cf. un rapport antérieur à l'expérimentation : le rapport, *Sans contreparties – pour un revenu minimum garanti* (octobre 2020) du Secours Catholique et d'Aequitaz, qui avait donné des exemples de situations dans lesquelles les contreparties associées au RSA et leurs sanctions ont abouti à priver des foyers du minimum vital.

¹⁸⁷ Cf. notamment Secours Catholique, Aequitaz, ATD Quart Monde, *Premier bilan des expérimentations RSA : 4 alertes pour répondre aux inquiétudes des allocataires*, octobre 2024. Cf. également : Alternatives économiques : « Un rapport non divulgué dresse un bilan mitigé de la réforme du RSA », 14 octobre 2024.

Les règles et critères déjà existants (« conditionnalité des droits ») sont sources de ruptures. Y ajouter des exigences de contrepartie¹⁸⁸, qui sont attendues de la part des personnes, entre en contradiction avec l'objectif d'une plus grande effectivité des droits (préconisation 16). La priorité doit être de se donner les moyens d'un accompagnement universel, effectif et adapté à la situation des personnes (préconisations 17 à 19) ».

PRÉCONISATION #16

Afin de ne pas porter atteinte à l'universalité des droits, ne pas subordonner les aides sociales à des contreparties de la part des personnes détentrices des droits.

Cette préconisation fait l'objet d'un dissensus : les Groupes Entreprises, Artisanat et professions libérales, Agriculture, Familles, CFE-CGC et CFTC s'opposent à la préconisation visant à supprimer toutes contreparties aux aides sociales. Ils considèrent en effet que des contreparties – sous forme d'engagements de la part des bénéficiaires d'aides sociales, telles que le RSA ou l'allocation liée au contrat d'engagement jeune (CEJ) - peuvent être nécessaires à la mise en œuvre effective d'un accompagnement individualisé et renforcé de la part de France Travail. Ces Groupes estiment aussi que ces contreparties doivent être conçues dans une logique d'accompagnement de la personne vers une insertion sociale et professionnelle adaptée à sa situation. Ils considèrent également que la qualité de cet accompagnement est impérative pour réassurer la personne et ne pas la

fragiliser davantage. En conséquence, ces Groupes préconisent que soient passées en revue les conditionnalités, comme les formalités administratives, qui sont liées aux aides sociales afin de corriger ou de supprimer toutes celles qui s'avèreraient trop complexes ou excessives en nuisant ainsi à l'effectivité des droits. Pour le RSA en particulier, ces Groupes préconisent que l'évaluation des expérimentations menées dans les 47 départements - qui doit être conduite par le comité national pour l'emploi, selon la loi du 18 décembre 2023 - permette de donner lieu à d'éventuels corrections ou ajustements avant une généralisation de cette réforme à tout le territoire.

Des changements sont possibles. Ils exigent de bouleverser les priorités, pour laisser la place à d'autres logiques que celle de la productivité : l'accompagnement est une relation humaine, il demande des marges de manœuvre, mais aussi du temps, de l'écoute - dans la confidentialité - et de la confiance. Il faut, y compris dans le cadre des missions de contrôle, réunir les conditions d'une « empathie institutionnelle »¹⁸⁹.

Les formations des professionnels peuvent aider, entre autres, au dépassement des stéréotypes. Chacun, quel qu'il soit, a des représentations et des idées préconçues des besoins des personnes, selon les normes sociales dominantes. Et, du fait de la difficulté à faire comprendre des réalités de vie ou de la crainte des institutions, la relation entre la personne concernée et l'agent n'est pas fondée sur un rapport d'égalité. La recherche a ainsi démontré différentes situations d'injustice : « injustice de témoignage », quand une personne n'est pas crue ou n'est pas considérée par ses interlocuteurs comme une personne crédible en raison des stéréotypes négatifs qui entourent le groupe auquel elle appartient ; « injustice d'in-

188 "En termes de comportements ou d'actions prescrites, faisant l'objet de sanctions".

189 L'expression est de Daniel Lenoir, ancien directeur général de la CNAF.

interprétation », quand une personne est privée des mots et des outils de compréhension qui lui permettraient de rendre compte de ce qu'elle vit, car elle est écartée des lieux et des institutions où ils se créent ; « injustice de contribution », lorsqu'il s'agit de donner à l'autre une capacité de production de savoir, d'analyse et donc d'expertise élaborées dans des formes différentes de celles et ceux qui s'en arrogent la primauté et même l'exclusivité¹⁹⁰. Il est essentiel d'en prendre conscience, pour permettre de rétablir la confiance.

La formation est un levier majeur d'évolution des mentalités et des représentations des uns et des autres. Aussi il est essentiel, lors des formations, de créer les conditions pour que le savoir issu de l'expérience de vie des personnes qui ont connu ou connaissent la pauvreté dialoguent avec les savoirs des professionnels. Le récent rapport de l'IGAS¹⁹¹ sur la participation citoyenne fait plusieurs préconisations dans ce sens pour inscrire cela dans les formations professionnelles, dispensées par les instituts de formation en travail social. Par exemple, la démarche « croisement des savoirs et des pratiques »¹⁹² a permis d'approfondir par différents travaux de recherche les conditions de réussite de telles formations. Il existe d'autres méthodes de formations croisées, associant les professionnels et les personnes concernées et la Haute autorité de santé a élaboré des outils méthodologiques utilisables pour des collaborations avec des associations de différents

champs (pauvreté, handicap...).

Le CESE suggère également de développer la possibilité pour les personnes de se faire accompagner par un tiers de confiance de leur choix, ce qui ne doit pas être considéré par les institutions comme une faiblesse de la personne mais bien comme un atout pour favoriser la compréhension réciproque. C'est ce qui permettra un accompagnement adapté aux besoins mais aussi aux choix de chacun, sans jugement. Au final, une aide n'est appropriée et efficace que si elle redonne du pouvoir d'agir aux personnes en situation de vulnérabilité.

PRÉCONISATION #17

Créer les conditions d'un accompagnement effectif, adapté à la situation et aux projets de la personne, ce qui passe par une relation de confiance avec sa référente ou son référent et une durée adaptée à son rythme.

190 Cf Fred Poché, David Jousset, François Jomini, Bruno Tardieu, *Pour une nouvelle philosophie sociale – Transformer la société avec les plus pauvres*, Paris, Le Bord de l'eau, 2023.

191 IGAS (Anne Burstin, Lucile Olier, Carine Seiler), *La participation citoyenne dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives*, novembre 2023.

192 La démarche du croisement des savoirs et des pratiques est une recherche initiée par ATD Quart Monde. Elle a fait l'objet d'une recherche de validation de l'intérêt de la démarche au sein d'un espace collaboratif avec le CNRS et le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM).

PRÉCONISATION #18

Permettre l'accompagnement par un tiers de confiance choisi par la personne, en lui donnant la possibilité, entre autres, de participer à tout rendezvous.

PRÉCONISATION #19

Multiplier les formations croisées entre les professionnels et les personnes concernées, en s'attachant à créer les conditions de leur participation selon des méthodes fondées sur les preuves, pour améliorer la compréhension des représentations et lutter contre les préjugés.

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 116**

Pour : 84

Contre : 4

Abstentions : 28

A VENIR

Ont voté pour : 84

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	
Agriculture	
Alternatives sociales et écologiques	
Artisanat et Professions libérales	
Associations	
CFDT	
CFTC	

CGT

CGT-FO

Coopération

Entreprises

**Environnement
et nature**

Familles

Non-inscrits

**Organisations étudiantes
et mouvements de
jeunesse**

Outre-mer

Santé et Citoyenneté

UNSA

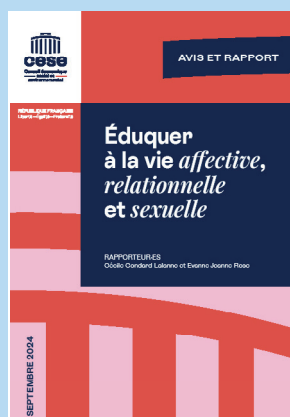
Ont voté contre : 4

Se sont abstenus : 28

GROUPE

COMPOSITION

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

ecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240016-001124 - Dépôt légal : octobre 2024 • Crédit photo : Dicom

lecese.fr

9, place d'Iéna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



Les éditions des
Journaux officiels

N° 41124-0021

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-077580-1

