



Unsa Retraités

Dossier élaboré
par le groupe
« Prospective »

Rapport du CESE

Décembre 2024

Droits sociaux : accès et effectivité

Le rapport du CESE « Droits sociaux : accès et effectivité » publié le 27 novembre 2024 souligne la difficulté pour certains bénéficiaires potentiels d'accéder aux prestations auxquelles ils auraient droit. Il analyse les causes du non-recours et définit un certain nombre de préconisations pour améliorer l'accès aux prestations.

« Un pognon de dingue », c'est ainsi que le Président de la République qualifiait un jour le budget consacré aux prestations sociales consacrées à aider nos concitoyens les plus fragiles.

« Cancer de l'assistanat », c'est la formule qu'utilisait voici douze ans un grand président de région. Et le même récidivait dix ans plus tard alors qu'il avait pris la tête d'une formation politique longtemps à la direction du pays.

Deux exemples pour montrer que les droits sociaux sont fréquemment considérés comme abusifs, par nos politiques comme par une partie de l'opinion, prompte à stigmatiser les « Cas Sociaux ».

Le rapport du CESE a le mérite d'analyser les multiples embuches que doivent surmonter les bénéficiaires potentiels pour obtenir les droits que leurs garantissent pourtant et nos principes constitutionnels et le code de la Sécurité sociale. Trop souvent, c'est le non-recours au droit qui prévaut, soit par manque d'information, soit parce que le parcours est trop complexe, soit parce que l'accueil physique est insuffisant, ou encore parce que la dématérialisation et la numérisation généralisée dressent de nouveaux obstacles sur le chemin de l'accès aux droits.

Nous retiendrons que parmi les personnes seules pouvant bénéficier du minimum vieillesse, l'Allocation de Solidarité aux Personnes Âgées, une sur deux renonce à ses droits.

Cependant, ce rapport n'analyse ni les causes des non recours, ni les causes des indus, et ne propose pas de solution de fond pour traiter la problématique de la grande pauvreté, pas plus que pour prévenir le risque de basculement dans la pauvreté.

A l'UNSA Retraités, si nous partageons le constat dressé par le Conseil Economique Social et Environnemental, nous avons la conviction qu'il est possible de faire beaucoup mieux pour l'accès aux droits des plus fragiles. Avec l'UNSA, nous estimons qu'une simplification des dossiers, une meilleure lisibilité des barèmes d'attribution, pour tendre vers la convergence puis l'unification, sont des voies à explorer. Il en va de la qualité de vie de des plus précaires, mais aussi de leur dignité et de leur pleine reconnaissance sociale.

Et de ce point de vue, le rapport du CESE ne va pas jusqu'au bout de sa démarche.

I) Le constat :

Le non-recours aux droits

La notion de non-recours 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 non-recours 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'activité, 30 % (soit 540 000 personnes) des personnes éligibles à l'assurance chômage, **la moitié des personnes vivant seules éligibles au minimum vieillesse.**

Le non-recours est aussi un frein très fort à l'accès aux soins avec, par exemple, 32 % de non-recours pour la complémentaire santé solidaire (C2S) gratuite, 68 % pour celle avec participation financière où il s'ajoute aux difficultés d'accès aux généralistes et aux spécialistes.

La lutte contre le non-recours implique de réduire la complexité administrative, d'aller chercher les personnes concernées, de rendre toujours possible un accueil physique.

Les freins à l'effectivité des droits :

Les droits sociaux sont en général « quérables ». Il faut les demander. Pour lutter contre le non-recours on ne peut se contenter d'informer, mais il faut mobiliser les travailleurs sociaux dans une démarche d'aller vers.

L'accès aux droits sociaux, dans une logique de lutte contre les déficits, est assujéti de plus en plus la conditionnalité des aides aux personnes, l'exigence de contreparties, en termes d'insertion sociale ou dans l'emploi, se déploie 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..., afin de « mériter » certains droits sociaux ainsi que les ressources dont il peut être bénéficiaire.

La problématique du non recours peut relever de deux causes :

- La complexité des démarches et des parcours pour accéder à ses droits.
- Des stratégies politiques pour lutter contre un supposé « assistanat » et imposer une contrepartie à l'allocataire(exemple : un certain nombre d'heures de travail dues à la collectivité pour bénéficier du RSA).

Dans les deux cas, le bénéficiaire potentiel est renvoyé à sa responsabilité dans la situation de non-recours, soit parce qu'il n'est pas « capable » d'accéder à ses droits, soit parce qu'il n'est pas assez « méritant ».

Pour le 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.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions « 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 ».

Le non-recours, particulièrement à l'ASPA, mais aussi aux soins médicaux, est un sujet que nous avons largement traité à l'UNSA Retraités. Nous partageons le constat et les préoccupations du CESE.

La conditionnalité des aides est une des formes de la régression sociale que connaît notre société, avec la stigmatisation des bénéficiaires présentés comme des assistés. A l'UNSA Retraités, nous nous employons à déconstruire ces représentations, notamment concernant le minimum vieillesse.

Ces idées caricaturales – et d'autres - nichées dans les politiques publiques révèlent un mépris plus large pour les solidarités collectives. Ajoutons que la logique individualiste, où chacun devrait porter seul les aléas de sa vie, agit comme un acide sur les relations sociales. Tout s'emploie à mutiler les communs, ces ressources partagées qui garantissent l'égalité et la dignité.

Or, les communs sont les fondements mêmes de notre société : l'eau, l'air, l'énergie, un système de santé universel, une retraite par répartition, une assurance chômage pour protéger les plus vulnérables.

Laurent Escure

Evolution des besoins de la population

Le vieillissement de la population alourdit les charges liées aux affections de longue durée et à la perte d'autonomie.

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).

Des services mal répartis :

Le recul de la présence des services publics, des services de santé, dans les territoires ruraux et dans certains territoires urbains, du fait de la « métropolisation », **aggrave le risque de non recours**.

La fracture numérique :

La dématérialisation des procédures administratives si elle est un progrès pour de nombreux usagers, entraîne une fracture numérique importante. Près d'un Français sur deux n'est pas à l'aise avec un ordinateur et 14 millions de Français ne maîtrisent pas Internet.

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 par la fracture numérique.

En devenant la solution privilégiée, la dématérialisation peut exclure. Cette nouvelle organisation des services publics est une atteinte aux droits.

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.

Des difficultés avec les accueils physiques

Même quand des guichets physiques existent, ils ne sont, dans bien des cas, accessibles que sur rendez-vous. **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**.

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. 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.

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

Le mur démographique du vieillissement, la rupture du lien social et l'isolement chez les plus précaires sont des problèmes que nous avons mis en évidence dans notre baromètre UNSA des retraités.

De même, la question des déserts médicaux concerne en premier lieu les plus modestes.

La fracture numérique est un réel problème face à la dématérialisation des procédures administratives. Elle n'affecte pas seulement les personnes âgées. Pour l'UNSA Retraités, l'accès à l'accueil physique et aux documents « papier » doivent être une option proposée à ceux qui le souhaitent.

Des réponses pour pallier ces manques ont pu être mises en place

Les caisses de sécurité sociale sont, comme d'autres acteurs, engagées dans des démarches « d'aller vers » pour répondre aux besoins des plus fragiles, mais ces démarches ne contrecarrent 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 2019, a été présenté comme la réponse au retrait des services publics dans les territoires. Mais si le dispositif a connu un réel succès (nombre d'entretiens multiplié par 8 en trois ans), il a ses limites. Les agents « France services » sont polyvalents et donc pas toujours experts des sujets qu'ils ont à traiter. Ils ont les mêmes accès numériques que les personnes (mais pas davantage) : quand une difficulté se présente, la qualité de la réponse dépend de la facilité qu'aura France services à échanger avec l'opérateur concerné. Elle est très inégale de fait sur le territoire.

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.

Pour le CESE **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...

Difficultés d'accès aux droits :

Les droits sont « **quérables** », il faut les demander.

Les critères d'éligibilité sont variables, de même que les acteurs responsables de l'attribution des aides. Il existe plus de trente aides différentes soumises à condition de ressources.

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 **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.

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.

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.

Les espaces France Services ont le mérite de proposer un accueil physique au plus près des populations, mais le caractère polyvalent de leurs agents, et la difficulté pour eux d'accéder à l'information détenue par le service compétent peut poser problème. De plus une partie du financement de ces structures repose sur le budget des communes ou d'agglomération.

La multiplicité des démarches pour obtenir les divers droits auxquels une personne peut prétendre sont décourageants et incitent au renoncement au droit. Pour les personnes âgées, la mise en place du Service Public Départemental de l'Autonomie (SPDA) peut constituer une réponse à ces problèmes, mais il faudra évaluer l'efficacité de ces dispositifs expérimentaux.

Le conditionnement des aides à une démarche active peut conduire aussi au renoncement aux droits et renforcer la précarité.

Contrôle et suspension des droits :

Si le **contrôle est légitime et son cadre fixé par la loi**, certains abus sont constatés. 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 ».

Parmi les pratiques non-conformes, figurent les suspensions préventives des droits.

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 »².

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.

Les conséquences des décisions consécutives aux contrôles peuvent avoir des conséquences brutales : perte soudaine de revenus, absence de reste à vivre suffisant pour satisfaire les besoins élémentaires, risque d'expulsion et **basculement dans la grande précarité.**

La suspension des droits doit être précédée d'une information préalable obéissant à des règles précises.

La suspension préventive est illégale.

Des mesures de suspension brutales prises sans accompagnement peuvent conduire des personnes ou des familles à basculer dans la grande précarité.

II) Des pistes proposées par le CESE pour une meilleure attribution des aides plus respectueuse des personnes.

Rappeler le droit fondamental à la protection sociale

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**.

Rappeler que **la protection sociale est un droit de l'homme** consacré par les textes nationaux à valeur constitutionnelle et internationaux.

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.

Renforcer le maillage et la cohérence des dispositifs de protection sociale

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.

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**.

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.

Mieux définir les ressources à prendre en compte pour l'attribution des aides

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.

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

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

Ce que nous voulons :

Dénoncer le dénigrement des bénéficiaires de droits sociaux.

Rappeler que la protection sociale est un droit.

Garantir l'accès aux droits pour chacun dans tous les points du territoire national, par la mise en réseau cohérent des multiples opérateurs de la protection sociale.

Ne considérer que les ressources régulières pour l'attribution des aides sociales, à l'exclusion des ressources ponctuelles, inférieures à un plafond déterminé.

Restaurer la confiance et garantir un minimum de ressources insaisissables

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.

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.

Respecter les usagers grâce à une information accessible et facile à comprendre

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'« aller vers » réalisées pour mieux informer les personnes des droits dont elles disposent.

Lutter contre la stigmatisation des personnes allocataires de minima sociaux et contre les idées fausses sur leur situation.

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.**

Appliquer le « dites-le nous une fois » y compris lors des rendez-vous physiques.

Ne pas conditionner les aides à des contreparties

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.

Rétablir la confiance et la compréhension pour une meilleure prise en compte de la dignité des personnes

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.

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.**

Définir un plan de remboursement garantissant un plancher de ressources insaisissable en cas de sanction ou de recouvrement de sommes indues.

Garantir à chacun une information simple et compréhensible, et dans tous les cas des alternatives au numérique, notamment par le maintien d'accueils physiques.

Garantir à chaque bénéficiaire de prestations sociales le respect de sa personne et sa dignité.

Ce que nous voulons et qui est omis par le rapport :

La création d'un revenu minimum social garanti, qui aurait l'avantage de simplifier le système, en unifiant les bases de ressources prises en compte et le barème d'attribution des aides.

Un système plus simple, plus lisible, permettrait de dégager des moyens humains pour « l'aller vers » et pour rendre les droits plus effectifs.

III) Ce qu'il manque du point de vue de l'UNSA :

Au-delà de la description des difficultés d'accès aux divers droits, le rapport n'analyse pas les causes des non-recours et n'ouvre pas de réelles pistes vers la simplification de l'accès aux droits.

Il ignore notamment la proposition avancée par le CESE en 2017 : la création d'un revenu minimum social garanti, qui aurait l'avantage de simplifier le système, en unifiant les bases de ressources prises en compte et le barème d'attribution des aides.

Un système plus simple, plus lisible, permettrait de dégager des moyens humains pour « l'aller vers » et pour rendre les droits plus effectifs.

L'avis de l'UNSA

« Ce projet d'avis s'inscrit en partie comme un avis de suite. Il fait référence à plusieurs recommandations émises dans de précédents travaux du CESE en rapport avec ce sujet.

En effet, si l'égalité des droits nourrit abondamment discours et écrits, on se bouscule nettement moins pour se soucier de l'effectivité de sa mise en œuvre.

Le constat est affligeant, car la situation des personnes vulnérables ne s'améliore pas, au contraire se dégrade en créant de nouvelles générations de personnes en difficultés.

Les droits sociaux sont identifiés en plusieurs catégories : d'un côté ceux issus des prestations sociales financés par les organismes de Sécurité Sociale; de l'autre ceux issus de l'État, dits de la solidarité nationale, et les aides attribuées essentiellement par les départements chef de file de l'action sociale voire même par les communes.

Comment donner de la lisibilité devant cette multiplicité de droits avec pour chacun leurs propres règles? Les mécanismes d'accès aux droits sont trop complexes, n'ont pas toujours de cohérence entre eux et pourtant les personnes chargées de les mettre en œuvre méritent reconnaissance.

Le revenu minimum social garanti imaginé en 2017 dans cette assemblée avait la vertu de simplifier le système et de le rendre juste pour l'ensemble des bénéficiaires, conduisant ainsi à simplifier les bases ressources et utiliser le même barème quel que soient les droits. Cela aurait permis de libérer des moyens pour l'accompagnement, l'aller vers, et donc l'effectivité des droits.

Cet avis décrit essentiellement le basculement du non accès aux droits et leur non effectivité vers la pauvreté. Alors que cet avis aurait dû s'interroger sur les raisons des indus, du non recours afin de pointer les faiblesses législatives qui provoquent les ruptures de droits. C'est une occasion ratée ! »

Pour ces raisons, l'Unsa s'est abstenue sur cet avis.