

SAISINE

DROITS SOCIAUX : ACCÈS ET EFFECTIVITÉ

(Décision du Bureau du 6 février 2024 – NS240610)

L'affirmation de l'existence de droits ne suffit pas : elle est inutile, voire dangereuse, si leur application effective n'est pas assurée. Or, de ce point de vue, malgré des textes internationaux et européens, des avancées législatives, l'accès de tous et toutes aux droits sociaux est loin d'être effectif. Les personnes en situation de pauvreté et de vulnérabilité sont celles qui parviennent le plus difficilement à faire valoir leurs droits. Cette ineffectivité renforce les exclusions et a des conséquences pour toute la société. Elle est en contradiction avec l'idée fondatrice selon laquelle la protection sociale - son existence autant que son effectivité - est un droit pour toutes et tous. L'ineffectivité des droits reste massive. Le non-recours aux droits est devenu un sujet de préoccupation. Des travaux se sont attachés à identifier ses causes. Sa réduction figure parmi les objectifs que l'État donne aux administrations et des actions sont réalisées pour le limiter. Des démarches « d'aller vers » sont mises en œuvre. Des expérimentations sont conduites, à l'instar de celles qui réunit les acteurs des 39 « territoires zéro-non-recours » pour définir de nouveaux dispositifs d'accès aux droits. Des logiques nouvelles, comme celle de « solidarité à la source », trouvent un début de concrétisation. Ces initiatives, pour certaines encore en cours de déploiement, marquent un progrès.

Pour autant, une réflexion renouvelée sur le sujet est nécessaire. Les politiques sociales ont connu des évolutions profondes et il faudra s'interroger sur leurs effets. La transformation du RMI en RSA a marqué un premier changement dans le fondement des droits sociaux. D'autres éléments ont conforté la logique de contrepartie. Le poids des conditionnalités est croissant. L'expression-même de « non-recours », parce qu'elle sous-entend une inaction fautive, n'est pas sans ambivalences.

L'avis se placera dans une approche globale des droits, approche que le CESE a toujours soutenue et que la loi du 29 juillet 1998 de lutte contre les exclusions a consacrée. S'il privilégiera une 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. Il analysera les « chemins du droit », c'est-à-dire les parcours des personnes, tels qu'ils sont vécus, pour proposer des changements et des adaptations.

Cette approche impose en premier lieu de réaliser un diagnostic des aides et des prestations concernées mais aussi des vulnérabilités et des risques qui empêchent leur effectivité. L'audition de pétitionnaires, la mise en place d'un dispositif d'ateliers-relais permettront de compléter les connaissances établies par les institutions et les acteurs de terrain. Cette phase de diagnostic permettra de mieux cerner les éléments qui contribuent aux situations de ruptures de droits, d'analyser les conséquences de la dématérialisation, le poids des inégalités géographiques, d'une organisation en « silos » des institutions, des évolutions des services publics dans les territoires, avec, notamment un focus particulier sur les Outre-mer. Elle cherchera plus globalement à identifier les failles et les angles morts des

politiques publiques, qui ont des conséquences directes ou indirectes sur les personnes et portent atteinte à leurs droits.

Les préconisations du CESE porteront sur les principes qui gouvernent la construction des politiques publiques : les objectifs qu'elles se fixent et au regard desquels elles devront être évaluées ; la place qu'elles donnent à l'accès, à l'effectivité et à l'ingénierie des droits. L'avis accordera une importance particulière aux personnes en situation de pauvreté : les préconisations qui seront formulées par et pour elles seront porteuses d'amélioration pour toutes et tous. Il s'interrogera sur les modes d'accompagnement, le travail social et le sens à lui redonner, en s'appuyant sur les travaux récemment réalisés sur le sujet. Il intégrera en particulier l'impératif de mieux appréhender les spécificités de la situation des jeunes, en considérant l'enjeu crucial d'un accès effectif aux droits à cette période de la vie. Il sera attentif à l'effectivité des droits des personnes dont l'autonomie est réduite en raison du handicap ou du vieillissement. Il tirera aussi les conséquences, dans ses préconisations, des constats qu'il a plusieurs fois dressés sur la persistance des inégalités de genre.

Il est proposé, tant pour l'état des lieux que pour l'établissement des préconisations, de s'appuyer, sous la forme d'un partenariat, sur les travaux Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Lors de sa réunion du mardi 6 février 2024, le Bureau a décidé de confier à la commission des Affaires sociales et de la santé la préparation d'un avis sur cette question qui pourrait être présenté en assemblée plénière le 26 juin 2024.