

## **Intervention Claire Hédon**

---

### **Conclusion du colloque « Précarité et pauvreté : L'enjeu de l'accès aux droits. Obstacles et leviers d'action »**

-  
**19 octobre 2023**

Je souhaite tout d'abord vous remercier toutes et tous pour la qualité de cette journée. Merci à celles et ceux qui l'ont organisée... Merci aux personnes qui sont intervenues (celles qui sont venues parfois de loin, aux responsables de grandes institutions publiques, qui montrent par-là l'importance qu'elles accordent à ces sujets, et dont je salue les engagements pris aujourd'hui – vous savez que vous pouvez compter sur moi pour vous pousser à les tenir !).

Et merci à vous qui êtes dans la salle.

Je crois que nous ressortons avec la conviction que non seulement la précarité est une question de droits (personne n'en doute ici), mais surtout, que la précarité nous montre le chemin à parcourir pour rendre ces droits effectifs. Evaluer le respect des droits à partir de ceux qui en sont les plus éloignés, c'est un curseur.

Nous avons fait le constat renouvelé des obstacles opposés aux personnes les plus pauvres pour accéder aux droits. Que la pauvreté prive du pouvoir d'agir.

Alors que de nombreux droits trouvent leur justification dans la lutte contre la pauvreté, ils sont rendus difficilement accessibles pour les personnes auxquelles ils sont destinés.

Nous avons entendu que la pauvreté est source de discrimination. Que tout se passe comme si elle entraînait dans le regard d'autrui, une déconsidération, une infériorité et, au final, une culpabilisation.

Nous percevons que le respect des droits est à la fois un rempart contre la pauvreté et la réponse à la précarité. Ils sont aussi une clé de compréhension, la porte d'entrée pour répondre aux situations multiples qui se cachent derrière le mot précarité.

Mais ces droits sont fragilisés, menacés, réduits parfois à un corollaire des devoirs.

La charité, au lieu des droits, semble reprendre toute sa place, et avec elle son lot de déconsidération. Voici quelques exemples récents :

- On ne construit pas assez de logements sociaux et on augmente les places d'hébergements (d'ailleurs en nombre insuffisant). Le délégué interministériel (DIHAL) l'a dit : « Oui, il faut plus de logements sociaux ».
- On ferme des guichets de services publics et on a recours à des emplois précaires pour aider les personnes précaires à effectuer leurs démarches – on prend en charge la précarité par la précarité.
- On ne revalorise pas les minimas sociaux, mais on subventionne les distributions alimentaires d'ailleurs insuffisantes
- On distribue des chèques ponctuels pour l'énergie, pour le carburant, peut-être demain pour l'alimentation, qui maintiennent leurs bénéficiaires dans une forme de dépendance et de fait d'insécurité.

Cette bascule des droits vers la charité n'est pas inéluctable.

C'est un combat pour les droits, pour les services publics que nous avons à mener, alors que près de 10 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté en France, dont 3 millions d'enfants.

Pour conclure cette journée je souhaite m'attarder sur 2 points :

- La nécessité de rétablir la relation entre droits et devoirs. Je le dis d'emblée les droits précèdent les devoirs.
- Le rôle central des services publics pour concrétiser les droits.

### **1) Droits et devoirs une relation à rétablir**

Avant de parler de devoir, je voudrais insister sur le fait que certains d'entre vous nous ont expliqué les obstacles qu'ils rencontrent sur le chemin des droits, la stigmatisation, la suspicion à laquelle vous êtes exposée, l'humiliation que vous ressentez. Ces obstacles, nous les constatons au Défenseur des droits, les chercheurs et les associations l'ont également confirmé et les administrations en ont aussi conscience.

Il est fréquent de présenter les devoirs comme primant sur les droits, les droits comme une récompense pour ceux qui « le méritent », parce qu'ils ont accompli leurs devoirs.

Or, la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen fixe l'ordre des choses. Elle définit des droits imprescriptibles : « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ».

Les devoirs existent bien sûr et s'imposent à l'ensemble du corps social. Chacun ne doit faire que « ce qui ne nuit pas à autrui » et doit respecter la loi commune. Mais, ces devoirs n'existent que parce qu'il y a d'abord des droits au fondement de notre contrat social.

Nous retrouvons cette primauté avec la consécration des droits sociaux. Les ordonnances de Sécurité sociale (1945) et la Constitution de 1946, en particulier son préambule, réorganisent la société autour d'assurances sociales, du droit au travail et à une vie décente. Plusieurs institutions représentées aujourd'hui sont le fruit de cette affirmation.

Notre Constitution prévoit ainsi un principe essentiel : l'État a l'obligation de garantir à tous des moyens convenables d'existence. Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour vivre dignement a droit à l'aide sociale.

Ce droit n'est pas un acte de charité ou la reconnaissance de mérites individuels, C'est la conséquence nécessaire du devoir de solidarité qui pèse sur l'ensemble de la Nation.

Nous n'avons pas à nous conformer au modèle de l'utilisateur idéal, à adopter un mode de vie conforme aux attentes de la majorité, pour bénéficier des droits permettant de vivre dignement.

Ces droits doivent donc être inconditionnels et ils ont été conçus et énumérés comme tels. Ces droits fondamentaux, à valeur constitutionnelle, sont abstraits et peuvent être fragilisés.

75 ans après la consécration de ce principe, je crains un point de bascule. Je l'évoquais ce matin.

Je le constate tous les jours. Nous l'avons vu aujourd'hui à travers des situations concrètes.

Méfions-nous de certains mots, qui peuvent évoquer de belles idées, mais qu'on met parfois au service des atteintes aux droits et libertés.

Le projet de loi « pour le plein emploi » qui conditionne le versement du RSA et prévoit des sanctions, concentre tous ces aspects :

Un discours visant, nous dit-on, à « remobiliser » les personnes qui le perçoivent. Une sanction nommée « *suspension-remobilisation* ».

Ces termes sont à la fois une atteinte symbolique et une dérive sémantique. Ils s'inscrivent dans une longue histoire de la culpabilisation.

Un discours fondé largement sur des fantasmes sur les personnes qui touchent le RSA. Alors que nous savons, notamment grâce à la prix Nobel Esther Duflo, que donner de l'argent aux personnes concernées est la meilleure manière, la plus efficace, de lutter contre la pauvreté. Elles savent mieux que quiconque l'employer.

Cette nouvelle forme de conditionnalité est à la fois facteur de non-recours et une incitation à occuper des emplois très précaires, qui nous le savons ne permettent pas l'accès à l'emploi à temps plein et de qualité. C'est sans doute ce qu'il y a derrière le mot « remobilisation » mais, faute de moyens renforcés pour accompagner les personnes, cette « remobilisation » - outre la stigmatisation du terme - risque de n'avoir rien à voir avec l'insertion qu'on nous promet.

Et la menace est de supprimer un revenu d'assistance, couvrant le minimum avec lequel il est possible de vivre. Ce qui est en passe d'être conditionné strictement c'est un minimum pour vivre. Puis-je me permettre cette interrogation : quelle sanction pour l'Etat s'il n'assure pas l'accompagnement ?

Nous retrouvons ce glissement avec le projet de loi immigration. Il s'inscrit dans la continuité d'une trentaine de réformes législatives sur le sujet depuis les années 1970. Ces multiples changements de la loi privent les personnes de stabilité administrative alors qu'il s'agit pourtant de la condition première de leur intégration. Ce projet, d'abord, ne répond pas au problème lié au renouvellement des titres de séjour, auquel sont confrontées les personnes comme nous le voyons largement dans les réclamations.

Ce projet, tel qu'adopté par le Sénat, prévoit désormais de supprimer l'aide médicale d'État pour la remplacer par une aide médicale d'urgence, soumise à un droit de timbre, réduite à la prise en charge des situations les plus graves.

Il s'agirait ainsi d'une réduction drastique des soins pris en charge par l'État pour les étrangers en situation irrégulière, avec pour conséquence d'aggraver la situation de personnes déjà précaires.

Cela fait peser une menace sur la protection de la santé et sur la dignité des étrangers en situation irrégulière. Et cela est contraire aux exigences de santé publique, comme l'a démontré la période COVID.

Une nouvelle fois, tout ceci semble fondé sur une fiction. Une fiction selon laquelle respecter les droits fondamentaux des personnes créerait un « appel d'air ». Nous regrettons ainsi depuis plusieurs années le lien qui est véhiculé dans les discours, entre l'accès aux soins et la maîtrise des flux migratoires, confortant l'idée fautive selon laquelle la « générosité » de l'AME conduirait à renforcer les flux migratoires illégaux.

La vigilance sur l'effectivité des droits est notre affaire à tous : les atteintes qui touchent les personnes les plus vulnérables risquent bien souvent de s'étendre au-delà d'eux seuls, et minent de l'intérieur notre cohésion sociale. Il y a quelques années, seules les personnes les plus exclues avaient du mal à accéder à un médecin – et c'est aujourd'hui une difficulté qui touche une grande partie de la population française.

Ne nous habituons pas à ce glissement. Les droits doivent toujours être défendus. C'est la première mission de mon institution.

Cela nous concerne tous car, et je reprendrai les mots de Michel Serres « nous n'avons jamais vécu en démocratie dès le moment où nous laissons vivre à côté de nous des hommes détruits par la plus grande pauvreté ».

La clé, j'en suis convaincue se trouve dans les services publics qui sont au service du public et de ses droits.

## **2) La place centrale des services publics**

Rendre accessible les droits, les rendre effectifs, c'est rendre accessibles les services publics. Notre système de redistribution et nos services publics ont permis pendant des décennies de réduire les inégalités et la pauvreté et ce bien davantage que dans d'autres pays occidentaux.

Mais tout le monde constate un éloignement des services publics – le Conseil d'État parle même de « fossé », dans sa dernière étude sur « le dernier kilomètre des politiques publiques ».

Cet éloignement se traduit par une dégradation des relations avec les usagers, le silence, l'absence de réponse des administrations qui entraînent la résignation, le non-recours, la perte de droits pour les usagers. Je précise toujours que, disant cela, je ne mets pas en cause l'action des agents publics, mais bien au contraire le manque d'agents publics, leur effacement du fait notamment d'une dématérialisation excessive.

La relation avec les services publics est notre quotidien à tous et des difficultés dans cette relation peuvent tous nous concerner. Que cela soit avec l'école, la CAF, les impôts, l'assurance maladie, pôle emploi, sa commune, nous pouvons tous et toutes nous trouver à différents moments de notre vie dans une situation d'incompréhension avec l'administration. Mais les conséquences sont redoutables en particulier pour les personnes les plus vulnérables lorsqu'elles se traduisent notamment par des ruptures de droits sociaux.

Que l'on passe par le numérique ou par les formulaires papier, les droits ne peuvent être garantis que s'il y a des personnes, pour répondre aux questions, pour rassurer, pour prendre en charge les situations particulières, parfois complexes.

Pour remplir leur rôle, les services publics doivent disposer des moyens nécessaires et se prémunir contre des tendances désormais connues, qui risquent de perpétuer la pauvreté :

- Par exemple avec la remise en cause de la parole des personnes les plus précaires en raison d'un capital symbolique négatif (Vincent Dubois) ; et à une forme de « défiance » réciproque, cette forme de « défiance », qui est le fait des institutions envers les personnes précaires, et qui crée en retour une défiance des personnes précaires envers les institutions

- Un autre risque est la tendance à appliquer les règles avec plus de rigueur et davantage de contrôles, lorsqu'il s'agit des usagers en situation de pauvreté. Une rigueur qui est renforcée par la complexité des dispositifs dans lesquels on est pris lorsqu'on est dans ces situations.

Car si le service public est la solution, son absence ou ses défaillances peuvent engendrer ou aggraver des vulnérabilités, opposer des obstacles à ceux qu'il est censé servir.

Je pense notamment à la lutte contre la fraude qui – si elle est en elle-même pleinement légitime – est aussi susceptible de participer de la rupture avec le service public, lorsqu'elle dépasse l'objectif initial et qu'elle devient un contrôle social.

J'ai en tête la situation d'une femme accusée à tort de fraude pour avoir omis de déclarer à la CAF les revenus de sa fille pour quelques gardes d'enfants – qu'elle avait par ailleurs déclarée aux impôts – elle risque de retrouver à sa charge un montant disproportionné d'indu, au point de devoir quitter son logement. Grâce à l'intervention d'un de nos délégués, cette omission a été considérée comme une erreur, non plus comme une fraude, et les pénalités ont été supprimées.

Je pense à la situation d'une femme vivant seule avec ses enfants, contrôlée 3 fois en 18 mois.

Je pense également à ces contrôles qui vont jusqu'à compter le nombre de brosses à dents dans la salle de bain.

C'est aussi la complexité des démarches, sans pouvoir s'adresser à une personne qui entend, adapte des dispositifs, apporte une réponse.

Cet éloignement conduit au non-recours qui est un véritable déni de droits.

Le service public doit toujours conserver son rôle de soutien et de service au public, et veiller à ne pas générer, par une action détournée de ses objectifs initiaux, de la précarité.

Le respect des droits n'est pas inaccessible. Nous disposons d'administrations, de cadres juridiques qui doivent être respectés, renforcés. Nous l'avons vu aujourd'hui et le Défenseur des droits formule des recommandations concrètes sur le sujet depuis sa création.

Les droits sont notre assise, notre repère et notre but. Leur effectivité est une exigence incontournable.

Sur le logement, il est établi par l'ensemble des acteurs et par le Défenseur des droits qu'il faut construire plus de logements sociaux et très sociaux pour parvenir à garantir l'accès à un logement décent. Mais la construction est, depuis des années, très insuffisante, les objectifs que s'est fixé le Gouvernement ne sont pas remplis et le système d'attribution de ces logements est défavorable aux ménages les plus pauvres.

C'est ce que démontre l'étude de l'OFCE que nous avons financée : au-delà de la pénurie du logement, les systèmes de cotation conçus pour garantir de la mixité sociale peuvent produire une situation paradoxale : les personnes les plus pauvres sont celles qui ont également le moins accès au parc social.

Pour prévenir ces difficultés, il semble donc nécessaire de revoir les systèmes d'attribution. Sur ce plan, la loi Elan a constitué un progrès en rendant obligatoire la mise en œuvre d'un système de cotation des demandes de logement social dans de nombreuses intercommunalités.

Ce système d'aide à la décision consiste à définir une série de critères d'appréciation de la demande avec une pondération pour chaque demande. Il est un progrès évident en ce qu'il favorise la transparence des décisions. Mais il peut également avoir des effets délétères sur l'accès des ménages les plus pauvres au parc social si les critères ne sont pas correctement conçus. Le Défenseur des droits sera donc extrêmement vigilant sur la généralisation de ces systèmes.

En outre, sans attendre la construction suffisante de logements sociaux, une priorité absolue doit être accordée aux personnes bénéficiaires du droit au logement opposable. Leur impossibilité d'accéder à un logement social constitue en tant que telle une violation du droit de bénéficier de moyens convenables d'existence.

Sur la santé, nous avons vu que les difficultés d'accès aux soins des personnes des plus précaires concernent désormais une grande partie de la population.

La table ronde a souligné l'importance de la lutte contre le non recours et l'existence de solutions pour ne laisser personne de côté, avec la « grande sécu » pour certains, et le renforcement des démarches allant vers les publics, ou encore des évolutions comme celles qui sont intervenues sur la complémentaire santé solidaire et qui contribuent à ce que le droit soit plus effectif.

Sur les droits sociaux, les constats sur le non-recours sont connus, les moyens d'y remédier sont sur la table. Oui, comme cela a été dit, l'automatisation doit aider à identifier les ménages éligibles aux prestations sociales, oui elle doit permettre de réduire les erreurs et de diminuer la charge qui incombe sur les bénéficiaires pour effectuer les demandes et remplir les formulaires.



Mais il faut aussi renforcer considérablement l'accompagnement humain qui permet aux personnes d'accéder aux prestations et de prendre en charge les changements de situation afin d'éviter les ruptures de droits.

Enfin, on ne renforcera l'accès effectif aux prestations sociales que si les dispositifs eux-mêmes et les discours qui les accompagnent les reconnaissent vraiment comme des droits, et pas comme une charité conditionnée.

\*\*\*

## **Conclusion**

Nous avons par cette journée, contribué à la connaissance et au débat en publiant des études, en nous réunissant.

Nous avons affirmé et démontré que le droit à la protection sociale – entendue au sens large- n'est ni une faveur, ni un acte de charité. C'est un droit pour tous, et un enjeu majeur pour notre République qui refuse le déterminisme social. En disant cela, je pense notamment aux enfants et à leurs droits qui ont irrigué chacune des tables rondes, car un enfant pauvre, un enfant dont la famille est en situation de précarité est souvent un enfant dont les droits ne sont pas respectés. Appartenant à une famille pauvre, il subit les mécanismes d'exclusion dont nous avons parlé et cela se répercute souvent sur son parcours de vie avec des perspectives et chances réduites.

L'institution du DDD est mobilisée :

- Comité d'entente précarité ;
- Permanence de nos délégués dans les CCAS, des missions locales, des associations ;
- Clarification de notre langage ;
- Mobilisation des pôles d'instruction et organisation interne afin de mieux répondre aux réclamations ;
- Documents à destination des gens du voyage....

L'application du droit, des droits fondamentaux offre un levier, leur respect est la condition de la sortie de la pauvreté, de la possibilité d'agir, de vivre. Nous avons identifié dans la journée des bonnes pratiques à étendre et des recommandations à mettre en œuvre pour assurer cette effectivité des droits.

La protection sociale est fondée sur les droits. Il y a urgence de les renforcer, de les réaffirmer, de les rendre effectifs partout et pour tous, car les droits ne doivent pas être soumis à de l'arbitraire.

Vous le savez, en France, un territoire subit une crise humanitaire majeure en ce moment. Je pense à Mayotte. J'ai décidé de m'y rendre à la fin du mois, car j'ai la conviction que mon institution doit veiller constamment à la défense des droits, partout, pour tous, y compris dans ces situations si rudes. Ces difficultés d'accès aux droits sont encore plus aiguës dans les territoires d'Outre-mer.

L'effectivité des droits, cela passe par le rétablissement de la relation entre droits et devoirs et également par des services publics qui se rendent plus accessibles encore. Il est nécessaire de lever les obstacles administratifs ou la crainte de l'humiliation pour les personnes concernées. Pour que le devoir de solidarité de l'Etat, corollaire du droit à la protection sociale soit réellement appliqué.

Pour que chacun, quelle que soit sa situation économique, se sente pleinement sujet de droits, se sente légitime à les faire valoir et à les revendiquer – et non pas culpabilisé de quémander une forme charité.

Cela suppose que l'on reconnaisse le caractère opposable de ces différents droits, et que la puissance publique s'oblige par-là elle-même à les rendre effectifs.

Tel est le chemin qu'il nous semble nécessaire de prendre. C'est une nécessité d'autant plus grande que nous allons faire face à une crise climatique, dont l'impact sera plus difficile pour les personnes en situation de précarité comme nous l'observons déjà dans certains territoires.

Je vous remercie.

A bientôt, nous poursuivons ce travail.