

Paris, le 30 avril 2021

Avis du Défenseur des droits n°21-04

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionnée par la mission d'information du Sénat sur l'évolution et la lutte contre la précarisation et la paupérisation d'une partie des Français,

Emet l'avis ci-joint.

La Défenseure des droits,

Claire HÉDON

Les phénomènes par lesquels certaines personnes basculent dans la précarité ou s'enfoncent dans la pauvreté se manifestent dans plusieurs domaines : le logement, le travail, l'alimentation, la santé, etc. Mais de manière plus fondamentale encore, ils affectent les droits de ces personnes. En effet, la pauvreté ne se réduit pas à un manque de revenus, elle se traduit aussi par un non accès à des droits (logement, éducation, santé, travail) qui sont fondamentaux et interdépendants.

C'est la raison pour laquelle le Défenseur des droits a publié en mars 2020, avec l'aide de plusieurs associations, un guide à l'usage des intervenants de l'action sociale. Il a pour but d'aider les professionnels à faire respecter les droits des personnes accompagnées.

A travers les saisines qu'il traite, les observations plus structurelles et les recommandations qu'il en tire, le Défenseur des droits démontre comment les multiples atteintes aux droits auxquelles sont exposées les personnes les plus vulnérables, aggravent leur précarité ou leur pauvreté.

La crise sanitaire l'a particulièrement mis en exergue. L'étude de l'Insee publiée le 8 avril 2021¹ l'a confirmé. En analysant les conséquences financières du premier confinement selon les territoires et les niveaux de vie, les auteurs de l'étude montrent que la situation des plus pauvres est celle qui s'est le plus dégradée. Parmi les 10 % les plus modestes, 35 % des ménages ont vu leur situation financière se dégrader lors du premier confinement, contre 15,5% des ménages parmi les 10 % les plus aisés.

I. Les saisines traitées par le Défenseur des droits

Les réclamations instruites par le Défenseur des droits au titre de ses cinq domaines de compétences révèlent des blocages et des obstacles qui entravent l'accès aux droits. Désagréments pénibles pour tout un chacun, ils ont des conséquences bien plus dramatiques pour les personnes les plus vulnérables.

A. Les réclamations reçues durant la crise sanitaire

- Les refus de paiement en espèces

Dès le début de la crise sanitaire et du confinement de mars 2020, le Défenseur des droits a été saisi de plus de 70 réclamations relatives au refus de certains commerçants d'accepter le paiement en espèces. Les personnes ne disposant pas de carte bancaire – majeurs protégés ou personnes en situation de précarité par exemple – se trouvaient dès lors exclues de l'achat de biens de première nécessité dans ces magasins.

Le Défenseur des droits a donc immédiatement rappelé au Gouvernement, à la Fédération de l'épicerie et du commerce de proximité et à la Fédération du commerce et de la distribution, l'importance de garantir l'utilisation des moyens de paiement nécessaires aux achats de première nécessité des personnes les plus vulnérables. Un communiqué de presse précisant le cadre applicable a également été publié et les délégués territoriaux du Défenseur des droits sont intervenus à chaque fois qu'une pratique illégale leur était signalée.

¹ Firlej A., Pawlowski, E., « Des conséquences financières du premier confinement plus ou moins marquées selon les territoires », *Insee Première* n°1850, avril 2021.

- La fermeture des bureaux de poste

Au début du mois d'avril 2020, au moment du versement des allocations non contributives, le réseau de La Poste était considérablement restreint : environ un tiers des bureaux seulement étaient restés ouverts.

Or, un certain nombre de personnes vulnérables sont contraintes de retirer en espèces leurs prestations sociales au guichet de ces bureaux, notamment les personnes majeures sous tutelle et les personnes n'ayant pas de carte bancaire.

Certaines personnes devaient donc parcourir des dizaines de kilomètres pour toucher leur RSA. Saisi de nombreuses réclamations, le Défenseur des droits a engagé une médiation avec la direction générale de La Poste qui a réagi rapidement et permis de résoudre la situation. Elle s'est engagée à augmenter le nombre de bureaux de poste ouverts : 2 500 ont été ouverts dès la mi-avril, contre 1 600 au début du mois.

- La situation des personnes sans domicile fixe

Au début du confinement de mars 2020, le Défenseur des droits a également immédiatement attiré l'attention du Gouvernement et des autorités locales sur la vulnérabilité accrue que créait, pour les personnes sans domicile fixe, l'obligation de disposer d'une attestation.

Le Défenseur des droits a indiqué qu'une verbalisation serait inappropriée et injuste, compte tenu de leur impossibilité de rester confinées et donc de fournir une attestation mentionnant leur lieu de confinement et le motif de leurs déplacements.

Des consignes de souplesse semblent avoir été transmises. Mais le Défenseur des droits a toutefois reçu de nombreux signalements qui révélaient l'absence d'instructions claires, ou leur non-exécution.

Aujourd'hui, pour ces personnes – comme d'ailleurs pour un grand nombre de personnes en situation de pauvreté – se pose la question de la vaccination contre le coronavirus. Pour les personnes sans domicile fixe, il convient à la fois de répondre au défi logistique, en particulier pour l'administration de la seconde dose, et de s'assurer qu'une information claire leur est délivrée afin de recueillir leur libre consentement.

Plus largement, les personnes en situation de pauvreté, souvent défavorisées dans la prise en charge et l'accès aux soins, se trouvent en difficulté pour accéder au vaccin. Or, elles sont à la fois plus exposées au virus et plus vulnérables. Faciliter leur accès à la vaccination constitue un enjeu de santé publique ; le Défenseur des droits a alerté le ministre des Solidarités et de la Santé à ce sujet.

Depuis, des avancées ont eu lieu entre autres à l'initiative de maires et d'ARS. Il sera essentiel de les évaluer.

B. Les difficultés particulières auxquelles sont confrontés de manière générale les usagers en situation de pauvreté

Les saisines reçues chaque année par le Défenseur des droits au titre de ses différentes compétences dessinent une cartographie des obstacles rencontrés : méconnaissance des droits, difficultés à

constituer les dossiers, défiance à l'égard des institutions, incompréhension des rouages administratifs, recul des services publics de proximité, situation d'urgence, isolement, etc.

- Les relations avec les services publics : droit à la protection sociale et droit de la sécurité sociale

Le Défenseur des droits est souvent saisi de cas problématiques de recouvrements d'indus, de non prise en compte de périodes de travail, de suspensions de prestations, d'erreurs de saisie sur le site internet non prises en compte, d'erreurs de calcul, de retards de traitement de demandes, etc. Ces blocages peuvent placer les usagers dans des situations de grande vulnérabilité. Pour ceux qui le sont déjà, ils l'aggravent dramatiquement.

Le Défenseur des droits est, par exemple, régulièrement saisi, en particulier par le biais de ses délégués territoriaux, de décisions suspendant ou supprimant l'allocation du RSA, parfois accompagnées de sanctions pécuniaires, parce que l'allocataire est accusé de fraude, faute d'avoir déclaré la totalité de ses revenus.

Or, la nature des revenus devant obligatoirement être déclarés est peu précise quand il s'agit de revenus exceptionnels et ponctuels d'aide urgente. Malgré le principe du droit à l'erreur inscrit dans la loi Essoc, les saisines reçues révèlent que c'est souvent la fraude qui paraît présumée.

La CAF a, par exemple, estimé qu'avaient commis une fraude :

- Une femme ayant mis en vente des articles de puériculture et des vêtements d'enfant sans le déclarer ;
- Une femme dont le concubin a vendu sa voiture à tempérament à une autre personne en difficulté. Le couple recevait ainsi des paiements mensuels par chèque ;
- Une femme recevant des aides parentales irrégulières et n'ayant pas déclaré des cadeaux d'anniversaire et de Noël.

Au-delà du RSA, les recouvrements d'indus assortis de pénalités pour fraude se retrouvent dans la plupart des prestations.

Le recouvrement des sommes indûment versées est encadré par des textes législatifs et réglementaires, inscrites dans le code de la sécurité sociale ou le code du travail. Ces dispositions visent à assurer au mis en cause un reste à vivre équivalent au montant du RSA pour une personne seule.

Le Défenseur des droits constate régulièrement dans les saisines qu'il instruit que ces garanties juridiques sont bafouées et qu'il n'est pas tenu compte du reste à vivre des personnes. La récupération des sommes indûment versées par l'administration peut alors faire basculer des personnes dans la précarité.

Certaines CAF tendent, par exemple, à déroger à l'application du plan de remboursement personnalisé (PRP) en cas de fraude. Ainsi, au lieu d'être calculé en fonction des ressources et des charges de la personne, le montant des retenues sur les prestations est parfois calculé en fonction du montant total de la dette, divisé par un nombre de mois maximum pour la rembourser.

Suite à une intervention du Défenseur des droits, la CNAF a rappelé à son réseau que le plan de remboursement personnalisé devait être appliqué aux allocataires dont les créances sont frauduleuses à la condition qu'ils en fassent la demande.

D'autres CAF, selon le montant total de l'indu, contraignent l'utilisateur débiteur à échelonner le remboursement sur une période maximale, allant de 1 à 4 ans, en dépit des garanties légales prévues par le plan de remboursement personnalisé.

Enfin, d'autres organismes invoquent le délai maximal de 2 ans prévu à l'article 1244-1 du code civil pour contraindre le débiteur à rembourser sa dette dans un temps limité. Or cet article, relatif au recouvrement contentieux, ne s'impose qu'aux juges, et non aux organismes.

- **Les saisines pour discriminations liées à des situations de pauvreté ou de précarité**

Depuis la loi du 24 juin 2016, la « particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de l'auteur » constitue un critère prohibé de discrimination.

Ce critère a pu être mobilisé pour constater des refus de soins discriminatoires opposés aux bénéficiaires de la CMU-C et de l'Aide à la Complémentaire Santé (ACS) – désormais fusionnées dans la Complémentaire Santé Solidaire (CSS).

En refusant de soigner les bénéficiaires de ces dispositifs, certains professionnels contribuent à recréer des barrières dans l'accès aux soins des personnes en situation de précarité.

En 2018, alerté par plusieurs associations, le Défenseur des droits s'était saisi d'office pour enquêter sur d'éventuels traitements discriminatoires sur une plateforme de prise de rendez-vous en ligne. Il était ressorti de cette enquête que ces plateformes permettaient aux professionnels de santé de poser des conditions spécifiques pour les bénéficiaires de la CMU-C, de l'ACS et de l'AME.

Le Défenseur des droits avait alors recommandé aux plateformes de s'assurer que leur fonctionnement empêchait les refus de soins discriminatoires et, au Gouvernement, d'encadrer le fonctionnement des plateformes de prise de rendez-vous médicaux en ligne par des mesures légales.

Plus récemment, le Défenseur des droits et le fonds CMU-C ont conduit une opération de testing pour évaluer la prévalence de ces refus de soins discriminatoires dans 3 spécialités médicales : chirurgiens-dentistes, gynécologues et psychiatres. Plus de 1 500 cabinets médicaux ont été testés dans ce cadre. Ce testing visait à mesurer les différences de traitement dans l'accès aux soins des patients selon deux critères prohibés par la loi : l'origine et la situation de vulnérabilité économique.

Il en est ressorti que les situations de refus de soins discriminatoires, explicites et directes, sont le fait de 9% des dentistes, 11% des gynécologues et 15% des psychiatres.

Mais plus largement, le taux global des refus de rendez-vous – qu'ils soient licites ou discriminatoires – témoigne de l'ampleur des difficultés d'accès aux soins des patients en situation de précarité : 42% des patients bénéficiaires de la CMU-C ou de l'ACS n'ont pas eu accès à un rendez-vous, ce taux variant de 25% à 66% selon la spécialité.

Enfin, au-delà de ce critère spécifique, la vulnérabilité économique croise d'autres critères de discrimination, notamment : l'apparence physique, le lieu de résidence, l'origine, la situation de famille ou encore l'état de santé.

- La défense des droits des enfants en situation de précarité

Les atteintes aux droits rencontrées par les personnes les plus vulnérables n'épargnent pas leurs enfants, dont ils compromettent particulièrement les droits fondamentaux, notamment le droit à l'éducation.

Le Défenseur des droits a par exemple été saisi de refus de scolarisation opposés par des maires à des enfants vivant dans des campements, des squats ou des hôtels sociaux.

Très récemment, le Défenseur des droits a rendu une décision concluant à une discrimination commise par une mairie d'Ile-de-France ayant refusé d'inscrire à l'école deux enfants de son ressort. Les parents de ces enfants s'étaient vu refuser l'inscription de leurs enfants par les services de la mairie au motif qu'une expulsion avait été prononcée contre le bidonville où ils résidaient.

Comme souvent dans ces situations, il était demandé aux parents de fournir des pièces justificatives qui ne sont pas exigibles pour une demande d'inscription à l'école. Comme l'a rappelé le décret du 29 juin 2020, seuls peuvent être exigés les documents justifiant de l'identité de l'enfant, des personnes qui en sont responsables et de leur domicile. Dans le cas où l'un de ces documents serait impossible à produire, il peut être justifié par tous moyens, y compris une attestation sur l'honneur.

Les refus d'accès à la cantine scolaire font aussi l'objet de saisines récurrentes du Défenseur des droits et constituent également une atteinte au droit à l'éducation. Ces saisines révèlent diverses pratiques constitutives de discriminations et contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant :

- Refus d'inscription à la cantine au motif que les parents résident en hôtel social,
- Priorités d'inscription selon le statut d'emploi des parents,
- Exclusion de la cantine en raison de factures impayées,
- Menus différenciés pour les enfants dont les familles sont redevables d'impayés (pratique observée aux Etats-Unis sous le nom de « déjeuner humiliant »).

Pour y remédier, le Défenseur des droits a notamment recommandé que la procédure en matière d'impayés de frais de restauration soit mieux encadrée.

Enfin, s'agissant de la protection des droits des enfants et des conséquences de la précarité sur ces droits, Le Défenseur des droits s'inquiète particulièrement d'une tendance récente à vouloir conditionner le versement de certaines aides sociales au comportement des enfants. L'absentéisme scolaire ou la commission d'infractions par un enfant ne devraient en aucun cas justifier la perte de droits sociaux pour toute une famille.

II. Les observations et recommandations générales du Défenseur des droits en matière de prévention et de lutte contre la précarisation

A. Les effets indésirables de la dématérialisation

Comme le soulignait le rapport du Défenseur des droits paru en janvier 2019², la dématérialisation des services publics, si elle ne tient pas compte des difficultés et des besoins qu'elle soulève, risque de se faire au détriment des personnes les plus vulnérables, celles qui sont déjà les plus éloignées de leurs droits.

La simplification de l'accès aux documents et procédures administratives est un objectif légitime. Mais il ne justifie pas que soit laissée de côté toute une frange de la population, pour laquelle les adaptations nécessaires n'auraient pas été pensées : équipement, formation, accompagnement, etc.

Or, le retrait de l'Etat en milieu rural, notamment, est un fait unanimement reconnu. Les manifestations de ce retrait – fermeture des guichets, transformation des salles d'accueil en « espaces libre-service », accueil uniquement sur rendez-vous » - renforcent l'exclusion des plus démunis. Et, par suite, le « non-recours ».

De nombreux exemples illustrent comment la dématérialisation peut aboutir à créer de nouvelles barrières dans l'accès aux droits.

Des personnes sont amenées à poursuivre des démarches pendant des mois, voire des années, avant de pouvoir percevoir certaines prestations sociales, comme le RSA.

La thèse de Madame Clara Deville récompensée l'année dernière par le prix du Défenseur des droits l'a démontré également. Consacrée aux parcours d'accès au RSA de classes populaires rurales, cette thèse soulignait à quel point l'« e-administration » avait accentué le retrait de l'Etat en milieu rural. Elle développait par exemple le cas d'un homme qui a dû mener des démarches pendant 15 mois avant de pouvoir percevoir le RSA.

La problématique des rendez-vous en préfecture déjà dénoncée à maintes reprises par le Défenseur des droits, illustre également parfaitement les travers qui peuvent être créés par la dématérialisation.

Avec le plan préfectures nouvelle génération, de nombreuses préfectures ont décidé d'imposer la prise de rendez-vous sur internet. Or, pour un certain nombre d'entre elles, les plannings mis en ligne sont systématiquement saturés. Pour les personnes étrangères souhaitant déposer une demande de titre de séjour, les conséquences sont très lourdes. Faute de rendez-vous, elles sont dépourvues de récépissé de dépôt de demande et se trouvent donc maintenues dans une situation précaire, voire irrégulière. Et ce alors même qu'elles disposent de tous les documents pour déposer leur demande de titre de séjour.

Une des recommandations essentielles du Défenseur des droits est donc de maintenir systématiquement plusieurs modalités d'accès aux services publics : guichet physique et accueil téléphonique.

² *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.

B. Les excès de la lutte contre la fraude aux prestations sociales

Dans deux rapports de septembre 2017 et mars 2019³, le Défenseur des droits a analysé les effets de cette politique. Si la lutte contre la fraude mérite la vigilance des pouvoirs publics, il ne faudrait néanmoins pas oublier que la fraude aux prestations sociales est nettement moins importante que le non-recours.

Le dernier rapport de la Cour des comptes consacré à la fraude avançait le chiffre d'un milliard d'euros, en précisant que les données étaient « imparfaitement comparables ». En effet, les branches de la sécurité sociale – hormis la branche famille – ne distinguent pas fraudes et erreurs. En comparaison, d'après une enquête de la CNAF et de la DARES, le non-recours au RSA représentait 4 milliards d'euros en 2010.

Dans ce contexte, le dispositif mis en place pour lutter contre la fraude – qui concernait en 2016, d'après la CNAF, 0,36% des allocataires – risque d'aggraver le non-recours aux droits. D'une part, ce dispositif complexifie et alourdit les procédures de demandes d'aides, ce qui favorise finalement les erreurs. D'autre part, il attribue aux organismes de protection sociale de larges pouvoirs, susceptibles d'entraîner des dérives : qualifications abusives de fraude, recouvrements d'indus disproportionnés par rapport au budget de la personne, etc.

La lutte contre la fraude aux prestations sociales, telle qu'elle est menée, tend finalement à fragiliser une population déjà vulnérable qui, souvent, ignore ses droits. C'est l'un des facteurs qui pourraient contribuer au non-recours très élevé observé chez les jeunes. Dans une étude récente, l'Injep et le Crédoc ont en effet montré que plus d'un jeune sur deux était « potentiellement concerné par le non-recours », 18% étant en situation de non-recours et 38% ne sachant pas s'ils le sont.

En véhiculant une suspicion de fraude massive, les dispositifs existants de lutte contre la fraude aux prestations sociales tendent à stigmatiser et à décourager les jeunes potentiels bénéficiaires d'aides sociales mais peu informés sur leurs droits. Pour qu'elle ne dégrade pas les droits des usagers, la lutte contre la fraude doit être accompagnée d'un renforcement des garanties offertes aux bénéficiaires, en particulier leurs droits à l'information et à la défense.

*

A travers différents constats tirés de l'analyse des réclamations qu'il reçoit, le Défenseur des droits constate que la précarité et la pauvreté se manifestent largement par des difficultés d'accès aux droits. Ces difficultés peuvent être culturelles, économiques, matérielles, géographiques. Or, à ces difficultés s'ajoutent des obstacles que produisent les dispositifs mêmes d'accès aux droits : dématérialisation, pièces justificatives demandées sans fondement, suspicion accrue, etc.

Les phénomènes de paupérisation et de précarisation sont donc à l'œuvre jusque dans les chemins du droit. Faute de garanties suffisantes, faute d'accompagnement adéquat, les voies d'accès aux droits peuvent se révéler plus fragilisantes que protectrices.

³ *La lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers* (septembre 2017) ; *Le droit à l'erreur, et après ?* (mars 2019).