



8 déc 2022

Remettre l'humain et le droit au coeur de l'action des CAF

Cinq exigences pour une convention d'objectifs et de gestion responsable

**Par le collectif "Changer de cap"
Décembre 2022**

Les propositions qui suivent s'appuient sur l'accompagnement de milliers d'allocataires dans leurs démarches d'**accès aux droits sociaux**, des enquêtes réalisées sur le blocage dans l'accès au droit et des témoignages accablants émanant d'allocataires en difficulté avec les Caisses d'Allocations Familiales (CAF).

Alors que le Code de la sécurité sociale dispose que « **les organismes débiteurs des prestations familiales et leur personnel sont au service des allocataires** » ([article L583-1](#)), ces observations mettent à jour l'existence d'un vaste espace de non-droit pour plusieurs millions de personnes, soumises à des pratiques de maltraitance et parfois de harcèlement qui sont contraires à la loi et aux droits fondamentaux. La numérisation amplifie fortement ces pratiques. Elles montrent les conséquences dévastatrices d'un rejet des plus vulnérables et l'ampleur des pratiques illégales et discriminatoires, l'aggravation du mal-être social et des souffrances psychiques qui en résultent pour une part croissante de la population et pour les agents des CAF.

Ces pratiques sont fortement aggravées par les **réductions d'effectifs** et par une **dématérialisation à marche forcée confiée** à de multiples prestataires privés, l'absence de relations humaines et le ciblage des contrôles sur les plus vulnérables à travers des « scores de risques ». **La maltraitance institutionnelle** envers les plus vulnérables qui en résulte pose un problème non seulement juridique mais aussi éthique, car ce qui est en jeu ce sont les droits fondamentaux et la dignité des personnes.

À travers ces exigences, **nous réaffirmons la nécessité, à l'heure où la montée des périls exige la mobilisation de tous, d'une société solidaire de justice et de droit**, où chacun a sa place pour répondre aux défis qui nous attendent, en retrouvant les **logiques de confiance et de solidarité** qui animent encore beaucoup d'agents.

Cinq exigences

Pour redresser la barre, **cinq changements d'orientations majeurs** doivent être apportées dans la prochaine Convention d'objectifs et de gestion liant la CNAF et sa tutelle et dans le schéma directeur des systèmes d'information :

1 Sortir de l'illégalité des pratiques et des contrôles.

Nous demandons l'interdiction des décisions automatiques et de toute suspension préventive des droits, la fin des contrôles abusifs et des procédures sources de maltraitance et de discriminations envers les plus fragiles. Les décisions concernant les allocataires doivent respecter la loi, être motivées et notifiées, respecter le « reste à vivre » en cas de remboursements. Le caractère intentionnel de la fraude doit être prouvé par la CAF. **Nous demandons l'instauration d'un contrôle de légalité et une mission d'évaluation** des obstacles rencontrés par les allocataires pour obtenir justice.

2- Humaniser les relation, favoriser la médiation.

Nous défendons la réception physique des usagers par des agents qualifiés des CAF, en nombre suffisant et disponibles, pouvant prendre la main sur les machines afin de pouvoir régler les situations dans leur diversité, la restauration d'un corps de médiateurs-assistant.e.s sociales au sein des CAF, le renforcement des moyens du service formation et de la direction des services informatiques (DSI). Un plan massif d'embauche d'**au moins 3000 agents** est pour cela nécessaire.

3 Restaurer la transparence, base de la justice.

Nous demandons la publication systématique des lettres réseau et des instructions techniques, l'accès de chacun à ses données personnelles et aux calculs algorithmiques réalisés, sans délai et sans formalisme. Une médiation doit être restaurée à tous les niveaux par l'indépendance du médiateur national et un réseau de correspondants départementaux pouvant intervenir gratuitement et rapidement.

4 Mettre les capacités du numérique au service de la relation humaine.

Nous demandons un débat public pour juger de la pertinence du recours massif aux prestataires privés, la réappropriation du numérique comme un commun par la remise en place d'équipes stables en interne, animées par une éthique du service public, suffisamment nombreuses pour développer les applications, cogérer les erreurs et les évolutions dans la transparence en y associant les usagers et toutes les parties en cause. Cela suppose la fin du recours à des entreprises privés agissant dans l'opacité.

5 En finir avec l'affaiblissement de la protection sociale

Nous demandons la remise en cause de la baisse continue de la protection sociale en valeur réelle, aggravée par l'inflation. Il est nécessaire pour cela de revoir la programmation quinquennale transmise à l'Union européenne, contradictoire avec l'objectif affiché d'accès aux droits, et d'évaluer, à travers d'une étude d'impact associant des citoyen.ne.s les conséquences économiques, sociales, sanitaires et écologiques d'un recul de la solidarité et de la dématérialisation.

Pages suivantes : voir le détail des propositions

Sommaire des propositions détaillées

Sortir de l'illégalité des pratiques et des contrôles	4
Un <i>datamining</i> tourné vers la « traque des pauvres » et la maltraitance institutionnelle des plus fragiles.....	4
Contrôles à répétition pour les scores de risque élevés	6
La plupart des contrôles entraînent la suspension des droits.....	6
Des suspensions automatiques de versements, contraires à la loi.....	6
Des notifications d'indus sommaires et génériques, établies automatiquement	7
L'erreur assimilée à la fraude	7
Le non-respect du contradictoire.....	8
Le non respect du « reste à vivre »	9
Une politique du chiffre, contradictoire avec la neutralité des contrôles.....	10
Des pratiques abusives et intrusives de contrôles à charge.....	10
Une maltraitance génératrice de souffrances et d'angoisse.....	12
L'absence d'un contrôle de légalité indépendant.....	13
Humaniser les relations et les pratiques	14
Une profonde dégradation du fonctionnement.....	14
L'absence d'interlocuteurs physiques et de relations humaines	15
Naufrage informatique, souffrance au travail : le cri d'alarme des salariés.....	17
Les conséquences des suppressions d'emplois et d'une dématérialisation à marche forcée	18
Restaurer la transparence et la justice	21
Publier les lettres réseau et les informations techniques.....	21
Une réglementation complexe, non harmonisée, inaccessible.....	21
Fournir à chaque personne les données, les scores et les traitements algorithmiques qui les affectent	22
D'abord un changement d'état d'esprit	22
Accès au contentieux : un long parcours semé d'obstacles	23
Des batailles de procédure indignes, à armes inégales à l'audience.....	24
Mettre le numérique au service de la relation humaine.....	26
Se réapproprié en interne le numérique et le gérer comme un commun.....	26
Internaliser la maîtrise et la conduite	27
Coconstruire et co-améliorer les programmes avec les usagers.....	27
En finir avec l'affaiblissement de la protection sociale	28
Des perspectives d'évolution négatives pour les prestations sociales des CAF.....	28
Évaluer les conséquences sociales, sanitaires, écologiques de ces choix budgétaires.....	29
Collectif Changer de Cap : qui sommes-nous ?	31

Sortir de l'illégalité des pratiques et des contrôles

Les CAF ont versé 79,6 milliards d'euros d'allocations en 2021. Elles ont en charge d'une part les allocations de la branche famille de la Sécurité sociale (allocations familiales 12,7 Mds€, accueil des jeunes enfants 10,9 Mds€), d'autre part des allocations versées pour le compte de l'État (aides au logement 15,3 Mds€, allocation adulte handicapé (AAH) 11,2 Mds€, prime d'activité 9,5 Mds€), ou pour le compte des départements (RSA 11Mds€)¹. Au total elles versent une trentaine d'allocations différentes. La plupart d'entre elles sont conditionnées par les ressources déclarées chaque trimestre par les allocataires.

Compte tenu de l'objectif assigné aux CAF d'assurer les prestations « au plus juste », les contrôles du niveau de vie se sont multipliés depuis 2004, avec une sévérité croissante. Ils portent notamment sur les ressources de la personne ou du ménage et leur situation familiale, afin de vérifier leurs droits.

La [circulaire Direction de la Sécurité Sociale du 23 juin 2010](#), précisant les modalités de recouvrement des indus de prestations, attire l'attention des CAF sur « **le pouvoir exorbitant du droit commun que représente la possibilité de recouvrer des indus par la force**. Cela leur impose d'être particulièrement vigilantes sur le respect de la procédure de recouvrement. Le respect des délais et des voies de recours constitue pour le débiteur des garanties procédurales essentielles ». Cela n'est pas toujours réalisé.

L'automatisation des contrôles est présentée par la convention d'objectifs de la CNAF² comme un moyen de sécuriser les versements au plus juste et de lutter contre la fraude. L'objectif est à terme d'automatiser totalement le processus. Pour cela, une gigantesque base de données a été constituée.

Or les témoignages recueillis et les expériences des associations montrent la généralisation de pratiques contraires à ces dispositions.

Pour une analyse juridique plus complète, voir le [rapport du Cabinet DBKM](#), en date du 21 mai 2021 pour la Commission des droits de l'Homme de l'ONU : Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le pacte des droits civils et politiques de l'ONU.

Un datamining tourné vers la « traque des pauvres » et la maltraitance institutionnelle des plus fragiles

Les progrès foudroyants de la numérisation ont permis la mise en place d'une surveillance généralisée de la population, d'un « contrôle des assistés » et d'une maltraitance institutionnelle des plus fragiles. Cette situation est parfaitement décrite par Vincent Dubois dans son livre « Contrôler les assistés – Genèse et usages d'un mot d'ordre » (Raisons d'Agir, 2021).

Un gigantesque fichier a été constitué, regroupant pas moins de 1 000 données par personne³ sont collectées pour 13,5 millions de foyers représentant 42 millions de personnes, c'est-à-dire plus d'un Français sur deux⁴, grâce à l'interconnexion de dizaines de fichiers administratifs (impôts, éducation, police, justice...). Les contrôleurs ont en outre le pouvoir de consulter nos comptes bancaires, nos factures de téléphone et d'énergie...

¹ Chiffre de la Cour des Comptes, *Certification des comptes de la branche famille 2021*, p.101 [voir ici](#).

² *Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2018-2022* [voir ici](#)

³ Vincent Dubois, *Contrôler les assistés*, Raisons d'agir, 2020, p. 257

⁴ Cour des Comptes, idem [voir ici](#). Les chiffres de la CNAF sont très inférieurs (32 millions de personnes). Mais de toute façon c'est beaucoup.

Chaque allocataire se voit attribuer ainsi par l'ordinateur un profil, assorti d'un « score de risque » (de fraude). Avec ce système, « bénéficiaire » d'un score élevé des personnes en situation de précarité, de handicap ou de vulnérabilité.

Ceci est en contradiction avec l'article 22 du RGPD qui précise « *qu'une personne a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques le concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire* ». Les États membres qui édictent des règles doivent prévoir des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés et les intérêts légitimes de la personne concernée.

Léa. Lors de mon entretien téléphonique le 26 mars, je découvre que je suis passée sous les fourches caudines d'un « robot à dettes », qui me réclamait plus de 500 euros de trop-perçu, alors que j'avais correctement déclaré mes revenus. Au téléphone, un conseiller marmonne quelques explications, invoque « le logiciel », « certains paramètres ». J'apprend que mon « score de risque » est évalué à 0,4 sur une échelle entre 0 et 1, ce qui a déclenché une alerte. Le logiciel a analysé mon dossier automatiquement, à l'aide de paramètres.

Cette accumulation d'informations attire la convoitise de tous les marchands de données, mais n'est pas utilisée aujourd'hui pour garantir l'accès aux droits. Elle sert au contraire à profiler les allocataires et à leur attribuer un « score de risques », afin de cibler les contrôles le croisement des données (*datamining*).

Les personnes en situation de précarité subissent la majeure partie de ces contrôles, notamment les femmes seules avec enfants, les chômeurs, les personnes souffrant d'un handicap, certaines professions aux revenus fluctuants, les allocataires nés à l'étranger. Les statistiques de « fraude » font alors apparaître une surreprésentation des personnes vulnérables ou en situation de précarité. La suspicion est auto-entretenu.

Un score élevé déclenche des contrôles à répétition, qui constituent un véritable harcèlement des personnes en difficulté. Plus de 32 millions de contrôles automatisés ont été réalisés par les CAF en 2020, 4 millions de contrôles sur pièces et 106 000 contrôles sur place. La plupart des contrôles sont déclenchés automatiquement, sans en informer les allocataires et le plus souvent sans notification, ce qui est contraire à la loi. Au total, 7,35 millions d'allocataires ont été contrôlés. Cela correspond à peu près au total des bénéficiaires du RSA (1,95 million), de l'AAH (1,22 million) d'allocataires des APL (2,97 millions) et de la prime d'activité (4,43 millions), sachant que certains touchent plusieurs aides.

Cette hypertrophie des contrôles est d'abord un mot d'ordre politique qui ne repose pas sur une réalité : 309 M€ de « fraudes aux prestations » constatées par les CAF en 2021, soit 0,39 % des 80 milliards distribués, chiffres de la Cour des comptes (Certification des comptes du régime général de la sécurité sociale 201, p106). Et ce alors que 20 à 37 % (cent fois plus) des personnes renoncent à demander les aides auxquelles elles ont droit (3 milliards pour le seul RSA).

Le coût des contrôles est peut-être de l'ordre du montant des fraudes constatées, mais il est rentable aux yeux du ministère de l'Économie et des Finances en termes de limitation du volume des prestations demandées. La maltraitance institutionnelle contribue en effet largement à augmenter le taux de non recours.

Cette obsession des contrôles est également le résultat de la pression d'une partie de l'appareil politique, depuis plusieurs décennies, visant à donner une image négative des droits sociaux, présentés comme des aides dont profiteraient les pauvres, et spécifiquement les étrangers, comme le décrit fort bien Vincent Dubois.

Propositions

Fin des contrôles ciblés par le *datamining* et abandon des scores de risques

Limitation des collectes de données à ce qui est strictement nécessaire pour l'établissement des droits, en soumettant cet exercice à un contrôle contradictoire des acteurs.

Contrôles à répétition pour les scores de risque élevés

Ces contrôles sont répétés à brefs intervalles pour les scores de risque élevés :

Parissa. En 10 mois, j'ai subi 3 erreurs de la CAF qui ont généré 2 "dettes" alors que mes déclarations avaient été faites avec exactitude.

Clémence, femme seule vivant à Paris, handicapée, a subi 5 contrôles en 15 mois, avec suspension préventive de l'AAH pour chaque contrôle, suivi de rappel 3 à 6 mois après, d'où une situation de précarité grave, permanente et déstabilisante.

Ces contrôles répétitifs constituent une **véritable maltraitance** et un harcèlement des plus vulnérables, responsables de nombreux basculements dans la grande pauvreté. Ces répétitions seraient faciles à corriger en mettant un simple tag dans les programmes pour les interdire

La plupart des contrôles entraînent la suspension des droits

Le déclenchement d'un contrôle entraîne dans de nombreux cas une suspension préventive des prestations, souvent sans notification. Cette pratique illégale est certainement liée à l'utilisation d'applications informatiques car elle concerne de nombreux départements. Les témoignages recueillis indiquent que le versement des prestations (Allocation adulte handicapé , RSA, prime d'activité, allocations familiales et APL) est suspendu dès le début du contrôle,.

Une accompagnante. Chez les personnes que nous suivons, des changements de ressources, même pour 50 à 100 €, déclenchent immédiatement un contrôle, qu'ils soient à la hausse ou à la baisse. Or, de plus en plus, les personnes en situation de précarité ont des revenus variables. Cela engendre un sur-ciblage sur les travailleurs pauvres, qui ont des revenus faibles, mais surtout des revenus variables : intérimaires, CDD de remplacement, etc. Les secteurs de la propreté, de la manutention, de la logistique sont particulièrement concernés. Lorsque les bénéficiaires de l'AAH ne travaillent pas alors que leur conjoint travaille, il suffit d'une variation dans le revenu du conjoint pour déclencher un contrôle sur l'AAH. Il est normal que ces variations soient prises en compte, le problème est dans la suspension des droits dès lors qu'il y a de telles variations, d'autant que ces variations sont souvent modiques. Ces contrôles durent rarement moins de 3 mois, et comme la CAF dysfonctionne, il faut à nouveau 3 à 5 mois supplémentaires pour rétablir les droits et verser un rappel. Mais il peut arriver que le rétablissement des allocataires dans leurs droits prenne encore plus de temps.

Ainsi, la mise en place de **logiciels totalement aveugles sur les situations réelles** multiplie les situations de détresse et constitue la source d'une perte de confiance dans la collectivité, alors que l'objectif de ces allocations est d'organiser la solidarité.

Des suspensions automatiques de versements, contraires à la loi

Des suspensions de versements interviennent **de façon automatique dès lors que l'algorithme a constaté un écart** entre les données collectées et a « décidé » que cela entraînait un indu. Les notifications peuvent parvenir à l'allocataire plusieurs mois après la rupture des versements et le début des remboursements. Souvent, les agents eux-mêmes ne peuvent pas expliquer ces suspensions, n'étant pas habilités à connaître les calculs réalisés pour aboutir aux résultats d'indus. Ces suspensions, et leurs conséquences (non-paiement du loyer, frais bancaires...) sont susceptibles de faire basculer des allocataires, y compris des familles, dans la grande pauvreté. Elles sont parfois signées (automatiquement) du directeur de la CAF.

*Paulette. En consultant mes comptes bancaires, l'ordinateur a remarqué **un versement mensuel de 28 € par mon père** que je n'avais pas déclaré ainsi que des versements ponctuels pour anniversaire ou Noël. J'ai pour finir eu une amende d'un montant excédant les sommes non déclarées par ignorance.*

Violette. En octobre 2021 j'ai été convoquée pour un contrôle CAF portant sur les 2 années précédentes. J'étais à ce moment là, en formation. Le montage du dossier était énorme, allant de l'état civil des enfants jusqu'aux 2 dernières années de salaires à fournir. Cela m'a pris

énormément de temps. **La contrôlease m'a expliqué que ma situation changeant régulièrement l'algorithme repère automatiquement les variations comme une irrégularité dans le dossier.** Mes droits n'ont pas été suspendus. Cependant, le mois dernier la prestation de mon RSA a été interrompue, alors que j'avais fourni l'attestation de non rémunération fournie par mon institut de formation. Je me retrouve démunie, financièrement et psychologiquement.

Jean-Michel reçoit un SMS d'alerte de la CAF puis un courrier papier signé par le directeur de la CAF, l'enjoignant de remplir au plus vite la déclaration trimestrielle de ressources, alors qu'il a renseigné la déclaration trimestrielle de ressources depuis longtemps. **Un conseiller lui explique qu'il s'agit d'un courrier automatique parti le 15 janvier 2022** puisqu'à ce jour votre déclaration n'était pas enregistrée. Votre dossier ayant été régularisé le 22 janvier 2022, merci de ne pas en tenir compte ». Mais le 5 février il consulte son compte bancaire et s'aperçoit que seul le RSA est versé.. Cette institution dispose de moyens énormes, mais elle est incapable de communiquer correctement.

Léa. Quand je les ai informés que j'avais commencé à travailler en indépendante, **mon cas était apparemment devenu trop complexe. Mon dossier a été entièrement réinitialisé, en me demandant de télécharger l'équivalent d'un an de documents.** Une dette a été notifiée dès que l'algorithme a trouvé ce qu'il considère comme une erreur dans le dossier..

Des notifications d'indus sommaires et génériques, établies automatiquement

On constate souvent une absence totale de notification des décisions. L'intéressé, remarquant l'absence de versements, s'échine à en connaître la cause. *Le plus souvent, la personne découvre le non-versement des allocations sur son compte, sans aucune notification. Il n'y a aucune information, ni par écrit, ni par mail, ni par courrier déposé sur les espaces en ligne (auxquels les gens avec lesquels on travaille, de fait, n'ont pas accès), ni même par SMS.*

Dans le meilleur des cas, la personne mise en cause ne reçoit qu'une notification sommaire générique, non personnalisée, résultant de l'exécution du logiciel, qui ne précise ni les modalités de calcul de l'indu, ni les délais de réponse, ni les voies de recours. Là encore, on a « oublié » de donner aux algorithmes les instructions nécessaires pour fournir ces éléments....

Propositions

Interdiction des décisions automatiques établies à partir de simples rapprochements de données : procès-verbaux, rappels, mises en demeure, suspensions de prestations. Celles-ci instaurent une police et une justice automatisées qui ne respectent pas les principes fondamentaux du droit (présomption d'innocence, accès au dossier, possibilité de se défendre, délai de recours, égalité des armes).

Reconfigurer les programmes informatiques pour mettre fin au déclenchement systématique de contrôles, et fournir en routine à l'allocataire, comme la loi y oblige, les données personnelles utilisées, les éléments de calcul de ses droits, et éviter les contrôles à répétition.

L'erreur assimilée à la fraude

Juridiquement la fraude est définie comme « une irrégularité ou omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques »⁵, tant en matière fiscale ou douanière que de prestations sociales. Mais pour l'ordinateur les difficultés face au numérique,

⁵ Défenseur des Droits, 2017, *Lutte contre la fraude prestations sociale : à quel prix pour le droit des usagers ?* Page 14 [voir ici](#)

les changements d'adresse, des revenus variables, des erreurs, y compris celles des CAF, sont porteuses d'une suspicion de fraude⁶.

Le droit à l'erreur a été reconnu par la loi ESSOC du 12 août 2018. Celle-ci consacre et met en oeuvre « un principe essentiel de confiance dans les relations entre les usagers, particuliers comme entreprises, et l'administration, en développant la capacité d'information et d'accompagnement des usagers par les services publics et, plus généralement, en améliorant la qualité du service rendu ».

La CNAF, en application de cette loi, a mis en place « [on a tous droit à l'erreur !](#) ». Mais sur le terrain on constate que la situation n'est pas la même selon les départements., les pratiques au niveau des contrôleurs assimilent encore le plus souvent l'erreur à la fraude, même si quelques CAF s'abstiennent désormais de considérer tous les indus comme des fraudes.

Caroline, dans l'Oise, reçoit le 26 janvier 2022 une « procédure contradictoire ». « Au travers du contrôle effectué sur votre dossier, j'ai été amené à vérifier votre situation professionnelle et vos revenus. J'ai pu constater à la lecture de vos relevés de compte bancaire que vos grands-parents vous aidaient régulièrement depuis octobre 2020, et que vous aviez encaissé un chèque de votre ancien employeur en 2021. Ces sommes n'ont pas été déclarées. Par conséquent je vous informe avoir demandé l'actualisation de vos droits. Du fait de la répétition de ces erreurs et omissions, votre dossier sera automatiquement présenté en commission fraude. Cette dernière statuera sur votre intention frauduleuse ou non. » Une seconde page l'invite à signer une déclaration où elle indique « avoir pris connaissance des constats du contrôleur assermenté et dire en quoi elle est d'accord ou en désaccord », sachant "qu'en cas de désaccord la charge de la preuve lui incombe" et (en caractères gras) que « La loi rend passible d'amende et ou d'emprisonnement quiconque se rend coupable de fraudes ou de fausses déclarations ».

Proposition

Une claire distinction doit être faite entre l'erreur et la fraude, qui se caractérise par son caractère intentionnel. Les intentions annoncées doivent être appliquées sur le terrain. L'allocataire doit avoir la possibilité effective de rectifier ses déclarations, ce qui entraîne un re-calcul des droits et non une déclaration de fraude. **Il faut donc inverser la charge de la preuve,** avec l'obligation pour les CAF de démontrer la fraude par d'autres moyens que la seule parole du contrôleur.

Des instructions claires doivent être données par la CNAF, accompagnées de formations, pour s'aligner sur les définitions légales et changer l'état d'esprit des contrôles, en prenant en compte la bonne foi du plus grand nombre et les difficultés d'interprétation ou de compréhension des textes.

Le non-respect du contradictoire

Dans l'exemple précédent, le contrôle ne respecte pas non plus le principe du contradictoire, qui conditionne la légalité des sanctions administratives. Ici, une lettre demande à l'assurée de reconnaître un constat dont elle ne connaît pas le détail. Cela rend impossible la construction d'une réponse argumentée en cas de contestation. Dans ce cas précis la personne a eu peur et a reconnu « la fraude » avant que nous ayons eu le temps de lui indiquer les possibilités de recours.

Le principe du contradictoire « garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels elle sera jugée. Les différents intervenants doivent donc se montrer loyaux et diligents dans la communication de leurs pièces et de leurs conclusions ». **Or les courriers collectés ne mentionnent ni les causes ni les modalités de calcul de l'indu,** ni les délais de réponse, ni les voies de recours.

⁶ Comme le soulignait le Défenseur des Droits dès 2017

Anne-Marie Un contrôleur m'a dit « **avec le confinement je ne me déplace plus**, envoyez moi tous les documents ». Mais je ne peux pas photocopier tous les documents demandés, pour moi-même, mon conjoint, ma fille, mes deux fils. Il faut les relevés de compte de chaque personne sur 24 mois, les bulletins de salaires sur 24 mois, les pièces d'identité, les cartes de sécurité sociale, le livret de famille, les contrats de travail, les certificats scolaires, les avis d'imposition, etc. en l'absence de tout dialogue, mes versements ont été suspendus depuis le 6 juin 2020. Je n'ai même pas eu droit au versement de la rentrée des classes pour ma fille de 12 ans, je n'ai pas pu lui acheter toutes les fournitures et vêtements alors qu'elle rentrait en 6^{ème}. Je ne sais pas comment me défendre.

Proposition

Le principe du contradictoire oblige la CAF à fournir par écrit dans un premier temps, sans prendre de décision, les motifs, la nature, les modalités de calcul et le montant des sommes réclamées, de même que les dates des versements demandés, les délais de réponse aux observations, les voies et les délais de recours, de rectification. L'intéressé doit avoir ensuite la possibilité de formuler des observations avant toute décision, avec un délai suffisant pour le faire. Les précisions mentionnées plus haut doivent être rappelées dans la notification après réponse, sous peine de nullité.

Le non respect du « reste à vivre »

On observe dans de très nombreux cas une suspension de la totalité des allocations, ainsi que des exigences de remboursements portant sur la totalité des ressources

Isabelle. En 2015 on m'a supprimé mon RSA pendant 27 mois. Ils avaient demandé une déclaration de patrimoine que je n'ai jamais reçue, et ils m'ont coupé la totalité de mes aides pour non-réponse. Après 2 ans et demi, nous avons eu une information comme quoi c'était La Poste qui avait égaré le sac. Mais pendant 27 mois je me suis baladée de maison en maison, avec ma brosse à dents et mes affaires de toilette, parce que si je m'installais chez mes enfants on leur coupait les allocations. De quel droit ils coupent la totalité ? Pourquoi ils nous laissent sans rien ? On ne peut pas tout le temps demander aux amis. Ceux-ci ne peuvent pas nous aider éternellement, et on a sa fierté. Pourquoi n'y a-t-il pas de lieu où l'on pourrait calculer soi-même ses droits ?

Florence. J'ai déjà vendu des livres, CD, DVD, vinyles, vêtements pour survivre. Or, la CAF vient de me réclamer plus de 1000€ de trop perçu concernant l'APL de 2021 et donne l'ordre à l'Office public de l'habitat de prélever ce mois-ci un loyer de 670 €, alors que normalement celui-ci est inférieur à 300€. De ce fait, mon compte présente un découvert de 1300€ alors que je vis avec zéro centime. Je ne peux plus retirer d'argent. Tout a une limite, je vais peut-être me retrouver à la rue, ce qui n'est pas du tout mon but dans la vie.

Le maintien d'un reste à vivre est pourtant une nécessité impérative, rappelée par de nombreux jugements. Le juge n'a de cesse de rappeler que la caisse créancière doit appliquer un plan de remboursement personnalisé. **Seule la branche famille s'affranchit de cette obligation, en prélevant parfois la totalité des ressources**, alors que [l'article 553-2 du code de la sécurité sociale](#) précise que les retenues mentionnées au premier alinéa ne peuvent dépasser un pourcentage déterminé, doivent tenir compte de la composition de la famille, de ses ressources, des charges du logement, etc... La loi indique que la créance de l'organisme peut être réduite ou remise en cas de précarité de la situation du débiteur, sauf en cas de fraude. Un barème progressif précise le montant que les retenues ne peuvent pas dépasser 25 % pour la tranche 231 euros et 345 euros ; 35 % jusqu'à 516 euros, 45 % entre 517 euros et 690 euros, 60 % au delà.

Ainsi, il est totalement illégal et contraire à l'esprit de la loi de laisser une personne sans ressources, même si l'administration est créancière. Faute du respect par les CAF de ces dispositions, des milliers de personnes basculent dans la grande pauvreté, sont expulsés de leur logement ou réduites à la mendicité. La répétition de ces pratiques tant au niveau des traitements

informatiques que des contrôleurs montre qu'elles résultent d'une politique délibérée, mais ces instructions internes ne sont pas publiées.

Les propositions formulées

1 Interdiction des remboursements d'indus sur l'ensemble des prestations (en modifiant la loi de 2020)

2 Maintien effectif d'un reste à vivre en application de l'article 553-2 CSS

2 Prise en compte des situations de précarité. La CAF doit s'abstenir de réclamer un indu lorsque cela met en danger la personne ou sa famille, comme le demande la [circulaire Direction de la Sécurité sociale du 23 juin 2010](#).

4 En cas d'erreur de la CAF, celle-ci devrait s'abstenir de demander le remboursement du trop-perçu à des familles en situation de précarité, car les sommes versées sont immédiatement affectées à des dépenses de nécessité, sans qu'elles aient les moyens de les rembourser ensuite. La loi devrait être modifiée pour rendre obligatoire ce qui est optionnel mais non appliqué.

Une politique du chiffre, contradictoire avec la neutralité des contrôles

Alors que la [circulaire Direction de la Sécurité sociale du 23 juin 2010](#) rappelle, comme nous l'avons dit « **le pouvoir exorbitant du droit commun que représente la possibilité de recouvrer des indus par la force** », on constate que de nombreux contrôles s'apparentent plutôt à un interrogatoire policier qu'à une recherche du juste droit.

Parissa. La CAF m'a demandé un contrôle de ressources et de situation sur la période de décembre 2019 à décembre 2020, pendant laquelle je ne percevais quasiment pas d'allocation. Je n'ai pas compris l'intérêt de ce contrôle, car ils avaient déjà toutes les informations pour vérifier ma bonne foi. Suite à ce contrôle, un mauvais calcul de leur part a occasionné un trop versé s'est traduit par une nouvelle "dette" que j'ai payée dès la notification. Mais cette erreur a déclenché une demande de contrôle de ressources pour les mois d'octobre à décembre 2021. J'ai donc envoyé mes justificatifs de ressources, pensant que c'était pour la déclaration trimestrielle des ressources à faire pour le maintien de l'AAH. Mais non ! Un mois plus tard j'ai quand même du faire ma déclaration trimestrielle. Je ne comprends pas pourquoi il y a autant d'erreurs de leur part.

Ceci n'est pas sans lien avec la politique du chiffre instaurée par les Conventions d'objectifs et de gestion signées entre la CNAF et ses ministères de tutelle (Affaires sociales et Budget). La COG 2018-2022 impose « la constatation d'un montant croissant de constat de fraudes, de 300 millions d'euros en 2018 à 380 millions d'euros en 2022 » (Annexe 11 [voir ici](#)). Comme le constatait en 2017 le Défenseur des Droits, « *de tels objectifs sont de nature à inciter les organismes à qualifier d'actes frauduleux ce qui relève de l'erreur ou de l'oubli non intentionnel, et travailler à charge et non à décharge* »⁷. Depuis lors, cette procédure d'intéressement aux résultats n'a pas été remise en cause, mais au contraire a été progressivement étendue à différentes catégories d'agents des CAF.

Des pratiques abusives et intrusives de contrôles à charge

La cohabitation assimilée à du concubinage

De multiples pratiques abusives de contrôles se sont développés pour les mêmes raisons.

⁷ Rapport Défenseur des droits 2017, page 8

L'habitat partagé pour raisons financières est assimilé à un concubinage.

Anna. Anciennement travailleuse à temps plein, j'ai dû me sortir d'une situation de violences conjugales qui avait atteint mes capacités pendant quelques années. Devenue maman solo, j'ai retrouvé un nouveau compagnon et je me déclare en couple. Celui ci n'est pas le père de mon enfant et travaille en déplacement chaque semaine. Je suis donc seule à m'occuper de ma fille 6 jours sur 7. La CAF, voyant que mon compagnon a des revenus, supprime immédiatement l'intégralité de mes aides (RSA/logement/Paje). Mon compagnon ne me donne en aucun cas ses revenus.. Je me retrouve donc sans aucune ressource. Aujourd'hui en couple et enceinte, ma situation est invivable alors qu'elle devrait représenter un nouveau départ. Nous envisageons la séparation afin que je puisse vivre dignement.

Cette interprétation abusive concerne particulièrement les jeunes et les femmes seules avec enfants. Elle est en contradiction formelle avec [l'arrêt du Conseil Constitutionnel](#) qui dès 1999 avait précisé que « la notion de vie commune ne couvre pas seulement une communauté d'intérêts et ne se limite pas à l'exigence d'une simple cohabitation entre 2 personnes, la vie commune suppose en outre une résidence commune et une vie de couple ».

L'absence du domicile (parfaitement légale) assimilée à un refus de contrôle

De même, les visites inopinées doivent être limitées aux cas où la nature du contrôle l'exige, et dans ce cas l'absence de l'allocataire (parfaitement légale) ne peut être assimilée à un refus de contrôle.

Nous observons que des contrôles, réalisés de manière inopinée ne sont pas justifiés par la nature de l'allocation.. Bien souvent le contrôleur ne laisse aucune trace, même pas un avis de passage. Quand la personne est absente, cela est considéré comme un refus de contrôle. Comme le contrôleur est assermenté et que sa déclaration fait foi, la parole du contrôleur sera seule prise en compte devant les juridictions.

Des reculs des droits liés aux procédures croisées (préfectures, Départements)

Plusieurs témoignages font état d'un recul des droits lié aux procédures croisées associant plusieurs administrations publiques. En particulier, l'inaction du Département peut parfois bloquer l'attribution du RSA.

Robert. Les courriers pour établir le contrat d'engagement réciproque de mon RSA sont restés plusieurs mois sur le bureau de ma référente au Département. Du coup, je n'ai pas pu le signer et je suis sans RSA. Ces écueils me coûtent la poursuite de mon parcours professionnel, de nombreuses dettes, un temps perdu remarquable, une lourde fatigue émotionnelle

Mais surtout, **les dysfonctionnements des préfectures se traduisent par la mise en situation irrégulière de personnes étrangères** qui, de ce fait, se voient supprimer toutes leurs allocations, les plongeant dans une grande précarité.

*Parissa. Ma compagne, étant étrangère, doit effectuer un renouvellement de visa à la préfecture. La demande a été déposée dans les temps, mais **les délais de traitement des dossiers à la préfecture sont passés de 2 à 12 mois**. Elle se retrouve donc sans visa, sans récépissé. Même si je suis de nationalité française, nos droits à la CAF ont été coupés. Il faut les contacter tous les 2 mois . Nous devons choisir entre manger et chauffer l'appartement.*

Ces difficultés peuvent être en partie surmontées quand des associations effectuent un accompagnement de qualité et peuvent jouer un rôle de médiation.

Des réponses inhumaines au quotidien

Des ruraux sont invités à déménager.

*Nelly. Habitant un village rural non desservi par les transports en commun, je me démène depuis 4 ans pour essayer d'acheter une voiture. Je suis passée devant une commission pluridisciplinaire chargée d'écouter ses arguments. J'étais seule devant 6 personnes qui ne se sont pas même pas présentées : **ils m'ont dit de déménager, d'aller en ville pour trouver un travail, me jugeant trop pauvre pour un micro-crédit d'achat d'une voiture.***

Les personnes hospitalisées doivent venir aux rendez-vous

Paulette J'ai été contrôlée par la CAF au mois de juin 2021. Un rendez-vous m'a été proposé sur mon compte en ligne. Lorsque j'ai répondu que je ne pouvais pas me déplacer puisque j'étais

hospitalisée à plus de 20 km depuis plusieurs mois, il m'a été répondu que je ne pouvais déplacer le rendez-vous qu'une fois, sinon toutes mes allocations seraient suspendues. Je me suis donc rendue à ce 2ème rendez-vous en demandant à l'hôpital une permission de sortie, en prenant le bus pour me rendre sur place. Là-bas, il m'a été reproché de n'avoir pas déclaré mon hospitalisation.

Les enfants des soignants suspendus n'ont droit à aucune aide

*Pour Jennifer, soignante suspendue, la CAF suspend toutes les aides, y compris pour les enfants. Soignante, je suis suspendue de mon travail depuis l'obligation vaccinale, de ce fait, je n'ai plus aucun revenu depuis octobre 2021. C'est un profond et grave changement de situation pour moi et mes 3 enfants. Quand je demande à la CAF de **pouvoir au moins bénéficier d'aides VACAF pour pouvoir payer des vacances à mes enfants** cet été, voici leur réponse : " Malheureusement, pour les soignants suspendus, nous avons la consigne de mettre leur statut en "Salarié", car il n'y a pas de rupture de contrat. Toujours aucune aide, ni de Pôle emploi, ni de la CAF. C'est la misère.*

Proposition

Un coup d'arrêt doit être mis aux multiples pratiques abusives de contrôles qui se sont développés : l'habitat partagé pour raisons financières ne peut être assimilé à un concubinage, les visites inopinées doivent être limitées aux cas où la nature du contrôle l'exige, et dans ce cas l'absence de l'allocataire (parfaitement légale) ne peut être assimilée à un refus de contrôle. Les messages anxiogènes, d'intimidation ou de menaces doivent faire place à des messages de confiance et d'incitation dans l'esprit de la loi ESSOC.

Une maltraitance génératrice de souffrances et d'angoisse

Plusieurs témoignages nous ont alerté sur les conséquences affectives, mentales et psychiques de la maltraitance institutionnelle sous ses diverses formes. En particulier, des personnes déjà fragiles sont soumises à des chocs affectifs et matériels auxquels elles ne résistent pas toujours. Il en est de même pour les ruptures familiales, le basculement dans la grande pauvreté ou le renoncement à toute vie sociale.

*Robert. Cela fait 2 ans que je nage complètement dans les turpitudes de la CAF. Aujourd'hui, ces écueils me coûtent la poursuite de mon parcours professionnel, de nombreuses dettes, un temps perdu remarquable, une **lourde fatigue émotionnelle**, un sentiment de négligence vis à vis de ceux qui doivent m'aider, un abandon de certains droits, notamment les APL, une perte de confiance totale envers ceux qui suivent mon dossier.*

*Bénédicte. Depuis 2 ans je suis harcelée par la CAF de la Manche. J'ai eu droit aux harcèlements suivants : contrôle CAF à domicile, accusation de ne pas avoir déclaré mon conjoint, accusation d'une fausse déclaration de départ de mon conjoint. Déjà l'absurdité dans les 2 accusations, car c'est le même homme!.. J'envoie un recommandé chaque 5 du mois... **Le stress a provoqué des troubles du sommeil et un accident ischémique**. Bref si vous connaissez un bon avocat...*

Ces différentes conséquences ne sont pas prises en compte par les décideurs, mais il est probable que leur coût financier et humain est bien supérieur aux économies apparentes réalisées sur le budget de fonctionnement des CAF.

Le 28 septembre 2021, lors des assises de la santé mentale de la psychiatrie, Emmanuel Macron a annoncé une série de 30 mesures, parmi lesquelles la mise en place d'équipes mobiles psychiatriques, instauration d'une régulation téléphonique 24 heures sur 24, le développement de l'entraide ... Ces mesures ont vocation à s'appliquer prioritairement au public des allocataires.

Propositions

Organiser une mission d'évaluation indépendante sur les conséquences psychiatriques et psychosomatiques sur les allocataires des modalités de

gestion des prestations, les considérer comme publics prioritaires dans l'application du plan annoncé en septembre 2021

Mettre en place dans les caisses d'allocations familiales les outils annoncés lors de ces assises, notamment pour la prévention des suicides, une écoute téléphonique indépendante, la mise en place de groupes d'entraide spécifiques et d'équipes spécialisées.

L'absence d'un contrôle de légalité indépendant

De nombreux contentieux pourraient être évités par une médiation indépendante et des recours de proximité sans formalisme. Si l'objectif est de généraliser l'accès au droit, et non de décourager les recours, plusieurs propositions peuvent être formulées.

La question posée ici est de savoir qui peut exercer au quotidien ce contrôle de légalité et agir pour que l'ensemble du dispositif soit tourné vers l'accès aux droits et la solidarité, tant au niveau des directives nationales que du travail quotidien des agents les contrôleurs.

L'absence d'un contrôle de légalité indépendant semble en effet constituer l'une des causes des dérives identifiées à travers les témoignages. L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a normalement pour mission d'effectuer ce contrôle, de même que la Cour des Comptes. Mais il y a bien longtemps que ces deux instances ne remplissent plus ce rôle.

La Cour des Comptes est devenue une comptable sourcilleuse des économies budgétaires à court terme, alors que sa mission lui enjoindrait d'avoir une vision large et à long terme de l'intérêt général.

L'IGAS est en voie de remise en cause, voire de suppression, ce qui constitue un recul extrêmement grave pour l'équilibre des pouvoirs.

Le Défenseur des droits élève davantage la voix, mais il a un rôle essentiellement consultatif.

Propositions

Instaurer un contrôle de légalité indépendant, doté de compétences informatiques suffisantes, afin de rendre effectif le respect de la loi au quotidien et dans la construction des logiciels, avec un pouvoir contraignant et des sanctions en cas de non-respect.

Rendre indépendant le médiateur national. Celui-ci serait chargé de veiller au quotidien à la légalité des algorithmes et des instructions de la CNAF, publiques et internes, et de faire remonter les problèmes. Cela nécessite une modification de la loi ESSOC, qui a placé les médiateurs sous l'autorité des directeurs des organismes.

Constituer un réseau de correspondants départementaux (magistrat honoraire, ancien élu local, etc.) pouvant intervenir gratuitement, sans formalisme et rapidement, pour exercer un rôle de recours non juridictionnel.

Ces correspondants devraient être joignables par téléphone par des allocataires non accompagnés, éloignés des procédures administratives ou/et du numérique. Ils devraient pouvoir saisir de toute urgence une assistante sociale de la CAF pour les cas mettant en danger l'intégrité des familles, le maintien dans le logement, la vie autonome en situation de handicap, notamment en matière de non-respect du reste à vivre, de suspensions préventives, d'erreurs manifestes de la CAF. Leur rôle serait également de transmettre les cas posant problème au médiateur national.

Humaniser les relations et les pratiques

Une profonde dégradation du fonctionnement

De nombreux témoignages décrivent par le menu les multiples erreurs, les non réponses et les fausses informations liées à la dégradation du service. Faute de pouvoir les restituer toutes, nous présentons ici en les résumant les principaux types. On retrouvera ces [témoignages sur le site](#) :

- **De très fréquentes erreurs liées à la gestion automatisée des aides** engendrent des trop perçus, que les personnes dépensent immédiatement vu leur précarité, puis des « rappels d'indus » alors que l'argent a été dépensé. Ce fonctionnement chaotique, avec une succession de trop perçus et de pas assez perçus, crée des situations de détresse, de colère, des ruptures de vie, etc.
- **Les demandes de déclarations trimestrielles** sont envoyées tardivement, et sont traitées encore plus tardivement. Les réponses sont parfois perdues, même quand elles sont envoyées en recommandé avec accusé de réception. **Entre temps, l'informatique, non alimentée, conclut à l'absence de déclaration et suspend les droits.**
- **Des aides peuvent de ce fait être supprimées sans préavis** ni explication alors que les déclarations sont conformes. Les réclamations par mail peuvent ensuite rester sans réponse. La CAF redemande sans cesse des informations dont elle dispose déjà. Aucune explication ni a fortiori d'excuses n'est fournie en cas d'erreurs. Les excuses ne sont pas prévues dans les réponses types.
- **Les situations particulières et les changements de situation ne sont pas non plus prévues** par les logiciels et génèrent de longues périodes de traitements inexacts, d'échanges tendus, de suspensions de versements. Par exemple, une personne qui divorce et change de nom s'expose à une longue période de non-reconnaissance de son identité. Les revenus irréguliers, qui sont la règle pour l'intérim et les services à la personne, déclenchent des contrôles automatiques.
- **Lors de chaque contrôle l'allocataire doit reconstituer un dossier complet**, de l'état civil aux bulletins de salaire de toute la famille sur 2 ans, exigeant des informations que la CAF détient déjà. Cette complexité est insurmontable pour certains allocataires et conduit nombre d'entre eux à renoncer aux aides.
- **Pour une même personne, les ressources à déclarer sont différentes selon les aides**, ce qui accroît les difficultés. Ces dysfonctionnements imputables aux CAF entraînent les suspensions de versement des prestations aux allocataires.

Quelques exemples :

Sandra. En juillet 2021, j'ai reçu un courrier concernant la période de septembre 2020 à mai 2021 et j'ai dû rembourser 2 428,59€. Le 12 janvier 2022, j'ai reçu un nouveau courrier indiquant que mes droits avaient changé du 1er juin 2020 au 31 août 2020 et que sur cette période j'aurai eu un trop perçu de 2 305,30€ que je devais désormais rembourser. Or, à ma connaissance, aucune « modification de mes ressources annuelles » ne justifiait un tel changement de calcul. J'ai envoyé un courriel sur mon espace en ligne afin de demander « un détail des raisons et du calcul qui amène à reconsidérer aujourd'hui mes droits », ainsi qu'une régularisation définitive de ma situation afin que je n'aie pas à rembourser des sommes aussi importantes tous les six mois. Mon courriel n'a toujours pas été traité, mais les délais continuent à courir.

Denise contrainte à 12 mois de mendicité par les non-réponses de la CAF. Denise bénéficie de l'AAH et des APL, à 2 ans de la retraite. En janvier 2019 le versement de toutes ses aides de sont suspendues sans explications. Grâce au travailleur social qui l'accompagne, elle comprend que la CAF ne la reconnaît plus. En effet, ayant divorcé, elle a repris son nom de jeune fille et la

*Caf pense verser l'AAH une mauvaise personne. Elle a déjà fourni le document à sa CAF, mais celle-ci l'a égaré. Denise envoie à nouveau le document. Comme la CAF tarde à traiter le document, le travailleur social l'accompagne à trois rendez-vous avec des agents de la CAF. Ces démarches n'ont aucun effet sur les délais d'instruction et il leur est impossible d'obtenir un versement des aides, ne serait-ce que partiel. **Denise se retrouve sans ressources, contrainte à vivre de la mendicité autour de la Maison relais où elle est hébergée.** Il lui est en effet impossible de faire une demande de RSA puisqu'un recours était en cours à la CAF. Ce n'est que 12 mois après l'arrêt des versements, en décembre 2019, que sa Caf valide finalement le document fourni par Denise et procède à un rappel de tous ses droits.*

L'absence d'interlocuteurs physiques et de relations humaines

Actuellement, les allocataires n'ont plus personne à qui s'adresser. Ils se trouvent face à un répondeur automatique qui par nature ne peut pas prendre en compte la diversité des situations. Quand ils s'adressent à une plate-forme téléphonique, celle-ci est très difficile à joindre. Pour obtenir un RDV, il faut plusieurs semaines, voire un à deux mois. Quand ils y parviennent, les personnes ont des informations très limitées et n'ont pas toujours accès au dossier. Il en est de même quand on vient faire la queue à la CAF.

Cependant, nombreux sont les agents statutaires des CAF qui font leur possible pour répondre aux allocataires, résoudre les problèmes, et parfois refaire tous les calculs à la main. Mais dans le dysfonctionnement général ils sont débordés et beaucoup finissent par se décourager.

Mais trop souvent les personnes au guichet sont des vacataires qui n'ont pas la qualification requise. Ils ne sont pas habilités à débloquer la situation, même si la personne arrive avec toutes les pièces justificatives, ou n'ont pas les clés des calculs et ont parfois pour mission de ne pas répondre mais de remettre l'allocataire devant un ordinateur, soi-disant pour lui apprendre, comme si c'était le seul problème.

Les allocataires sont tenus de se substituer aux agents pour interpréter avec leurs faibles moyens une réglementation complexe, ce qui fait peser sur eux la responsabilité d'éventuelles erreurs.

Hakim prend rendez-vous avec la CAF du Vaucluse, car il a perdu le mot de passe de son compte personnel. Or, aujourd'hui, il faut déclarer en prenant rendez-vous pour quel motif on souhaite rencontrer un agent. Il met un certain temps à obtenir un rendez-vous, et règle son problème de mot de passe avec la personne qui le reçoit, mais il souhaite aussi préciser avec elle un changement de situation. Celle-ci, visiblement une vacataire, lui répond que ce n'est pas possible de répondre à sa question, et qu'il doit prendre un autre rendez-vous par internet pour ce nouveau motif, en refaisant la procédure.

Cette absence d'interlocuteur se traduit pour les allocataires par l'impossibilité de faire prendre en compte la spécificité de leur situation. Pour les très nombreuses personnes qui ne comprennent pas le langage administratif, ne maîtrisent pas l'informatique, ont du mal avec la langue, un accompagnement est impérativement nécessaire. Sur des sujets vitaux, intimes, existentiels, des attitudes d'écoute et de bienveillance sont indispensables.

Propositions

Prendre acte de l'échec de la politique de dématérialisation sans contact et reconnaître la nécessité d'un accès de proximité effectif à un dialogue direct

Restaurer la réception physique des usagers. Chacun doit avoir la possibilité d'un accès de proximité effectif à un dialogue direct avec un agent de la CAF formé, qualifié, disponible, à l'écoute, habilité à prendre la main sur les logiciels de calcul (comme en Belgique).

Pour rendre possible un accompagnement de proximité, il est nécessaire d'ouvrir des antennes décentralisées par bassin de vie ou par quartier, avec des permanences d'agents des CAF de niveau 2 qualifiés, formés à l'utilisation de

ressources adéquates, à l'accueil et à la prise en compte de l'ensemble des problèmes de travail, logement, papiers, enfants, situation familiale, etc.

Mettre en débat une extension de l'obligation légale d'accessibilité aux services publics aux services en ligne et à un accompagnement physique de qualité, analogue à celle qu'a instaurée la loi Handicap de 2005, à la fois physique, numérique et relationnelle, notamment pour les personnes qui ne peuvent pas accéder à des formes dématérialisées de services.

Cette proposition va dans le sens de [l'arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2022](#) qui précise que le gouvernement ne peut pas imposer le recours exclusif à un service public en ligne, mais que deux garanties doivent être respectées : permettre l'accès normal au service public et garantir aux personnes l'exercice effectif de leurs droits.

L'organisation actuelle des maisons France Services ne répond pas à ces besoins. Elles sont souvent réduites à une seule personne non formée et sans pouvoir, servant simplement de relais d'information à une dizaine de services publics. Souvent dépourvue d'une base arrière et de formation informatique et technique, cette personne ne peut que paraphraser les informations de base sans pouvoir les interpréter, encore moins régler concrètement les problèmes.

De multiples erreurs qui en découlent

Des demandes de pièces non exigibles ou inexistantes

De nombreux allocataires signalent dans leurs témoignages la **multiplication des demandes inadéquates** de pièces, **l'obligation de fournir à nouveau la totalité des dossiers** déjà détenus par la CAF en cas de contrôle ou de changement situation. Certaines pièces ne sont pas exigibles ou sont carrément inexistantes.

***Viviane**, salariée intérimaire, ne travaille plus depuis mars 2020 à la suite de graves problèmes de santé. Elle élève seule son enfant à charge. Elle vit avec l'AAH et l'APL. Bien que la CAF de Paris ne lui ait pas notifié sa décision, l'AAH a été suspendue par la CAF 75, soi-disant en raison de l'absence de fourniture de récépissés de demande de pension invalidité à laquelle elle ne peut prétendre. Or aucun texte n'exige une telle demande, qui est illégale. Elle ne peut plus faire face aux dépenses de la vie et a dû s'endetter auprès de ses proches.*

***Martine**. « Votre courrier me dit que je ne justifie plus les conditions pour bénéficier de l'allocation de soutien familial pour mes enfants. Or je vous ai fait parvenir le jugement qui condamne le père à verser 300 euros par mois au titre de sa pension alimentaire. Vous me demandez pour rétablir mes droits de vous faire parvenir une **notification d'huissier** qui met toujours du temps à parvenir. Il n'y a aucun changement dans ma situation comme le confirme le jugement en votre possession ». Aucune réponse à cette lettre, les allocations restent suspendues.*

La multiplication des demandes inadéquates est à mettre en relation avec plusieurs facteurs : le remplacement d'agents titulaires chevronnés par des vacataires ou des intérimaires, le manque de temps qui empêche de travailler efficacement les dossiers, les simplifications opérées par les programmes informatiques, la méconnaissance du droit social européen

L'effacement des données sur l'espace personnel, quasi impossibles à récupérer

Certains courriers, documents et messages nécessaires à l'instruction ne sont en effet disponibles que sur le compte individualisé de l'allocataire. Or ces messages sont effacés par l'administration dans des délais variables, de 6 à 36 mois, ce qui pose un problème de destruction de preuves, selon le cabinet DBKM⁸.

Martine s'est vu réclamer un trop-perçu sur les sommes versées en 2019. Celle-ci s'estime dans son droit, **mais n'a pas accès à ses déclarations trimestrielles car celles-ci ont été effacées de son espace personnel**. L'agent de la CAF contacté lui a donné par téléphone des montants qu'elle a notés. Une démarche a été faite auprès de la CADA pour obtenir ses déclarations trimestrielles. Les relevés obtenus plus tard confirment qu'il n'y avait pas d'erreur

⁸ Cabinet DBKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, [Voir ici](#) p.9

dans ses déclarations, mais que les renseignements fournis au téléphone étaient faux. La CAF a prélevé 130 euros par mois dès l'envoi du courrier. Il y a un mois Martine a reçu une nouvelle demande de remboursement de trop-perçu pour les APL de 2020 de 300 Euros. Elle est en attente de la réponse du directeur de la CAF.

Proposition

Considérer l'effacement de données de l'espace personnel de l'allocataire comme un motif d'annulation d'un indu ou d'une procédure de contrôle, et modifier la loi dans ce sens.

Les agents comme les logiciels ignorent la réglementation du droit au séjour des étrangers d'origine européenne.

Mme X s'est mariée à l'étranger et son conjoint est resté à l'étranger. Une procédure de regroupement familial est en cours. Sa CAF lui demande la production de documents qui n'existent pas dans le pays d'origine pour justifier les ressources de son conjoint. Les cas de figure qui « ne rentrent pas dans les cases » c'est-à-dire les solutions automatisées prédéfinies conduisent à des blocages qui expliquent des délais d'instruction très longs et nécessitent un dialogue que la CAF ne prend pas en charge. Mme X est dans une situation insoluble.

Mais des solutions existent. On a observé qu'à la CAF des Bouches-du-Rhône la prise en compte de ces situations s'est notablement améliorée suite à la diffusion en 2020 d'une note d'information expliquant clairement la réglementation et les spécificités de la prise en compte des différentes catégories d'étrangers. Cela montre que pour partie l'information et la formation des agents constituent des éléments positifs d'amélioration des relations.

Proposition

Traiter les difficultés récurrentes résultant de la méconnaissance de règlements: en faire l'inventaire, diffuser largement des fiches pédagogiques au sein des CAF et multiplier les temps de formation, pour donner aux agents la connaissance des bases légales là où ça pêche ?

Naufrage informatique, souffrance au travail : le cri d'alarme des salariés

Comme beaucoup de CAF, la CAF du Doubs est touchée par une série de problèmes informatiques qui rendent difficile la vie de ses agents et de ses allocataires (reprise d'une interview à FR 3 en mai 2021)

Un seul logiciel de gestion pour 30 allocations différentes, complexe et monstrueux

« Le système informatique est obsolète, il ne tient plus », souffle la déléguée syndicale FO. Ce système informatique repose principalement sur un logiciel, Cristal, le même depuis 1999. C'est dans celui-ci que les données des allocataires et de demandeurs sont saisies. Le logiciel permet de déterminer et de gérer les versements des allocations. « C'est le logiciel qui calcule toutes les aides. En tant que technicien, on peut en calculer quelques-unes, mais elles sont pour la plupart calculées automatiquement ».

Les aides sont toutes liées, le système informatique instable, non fiable, incontrôlable

Les aides sont toutes liées, quand on bouge quelque chose dans un dossier, ça peut tout changer ». Selon la déléguée SUD, avant la réforme des allocations logement, le logiciel prenait déjà en compte 15.000 règles. Quand un problème est résolu, expose Rachel Muller-Lerognon, ça va en engendrer deux ou trois autres. «Un jour des enfants disparaissent d'un dossier, le lendemain ils ré-apparaissent, et on ne sait pas pourquoi». La déléguée raconte avoir consolé une collègue quelques jours auparavant, qui avait les larmes aux yeux. «Elle me disait : quand j'ouvre un dossier allocataire, je ne sais pas si ce que j'ai sous les yeux est sa vraie situation.

« on travaille sur les sables mouvants. Certains résultats calculés sont faux. On n'est même plus sûrs de ce qu'on voit dans nos dossiers ». Ces erreurs font perdre du temps aux agents, et sont aussi une source d'angoisse pour les allocataires.

Des bugs en pagaille, des dossiers bloqués

Il y a quelques semaines, « on s'est retrouvé avec 1.500 indus injustifiés », révèle la déléguée SUD. Pendant le week-end, le système informatique aurait généré des trop-perçus fictifs à des allocataires du Doubs et du Jura. « Il a fallu reprendre les créances une à une pour remettre à jour tous les dossiers ». Une autre fois, « on a été pendant plus d'une semaine à ne pas pouvoir enregistrer des naissances ». Une donnée dont dépend directement la prime à la naissance.

Face à ces difficultés, les déléguées syndicales disent craindre des burn-out en série des agents, déjà sous la pression des plans successifs de réduction des effectifs. « Je vois des collègues pleurer. On voit des allocataires et des agents en très grande difficulté ».

Le plus dur : recevoir les allocataires sans pouvoir leur répondre

Nous devons à la fois gérer une charge de travail accrue par les erreurs informatiques, gérer l'inquiétude que nous éprouvons pour les allocataires qui subissent des erreurs, et aussi recevoir le public, dans les bureaux de la CAF ou sur la plateforme téléphonique. « *Le plus dur, c'est de répondre aux allocataires qui nous demandent pourquoi il y a une baisse importante, pourquoi il y a des créances injustifiées, alors qu'on ne peut pas répondre. C'est dur* ». Selon la déléguée FO, « *on a des attentes de 30 minutes sur la plateforme téléphonique, des files d'attente physiques devant les bureaux, et le mois dernier il y a eu plus de 20.000 e-mails* ». Dans les locaux de la CAF, moins d'une centaine de techniciens doivent faire face à ces questions, en plus de la gestion des dossiers. Quand on est à bout, la direction nous parle d'heures supplémentaires.

Le déni de la CNAF

Contactée à ce sujet, la Caisse Nationale des Affaires Familiales a donné à FR3 les réponses suivantes « **Peu de dossiers d'allocataires sont concernés par des anomalies informatiques.** Pour une partie seulement des bénéficiaires (2% sur tout le territoire), nous avons rencontré des anomalies informatiques. Pour un grand nombre de bénéficiaires, le traitement des dossiers ne connaît pas de retards. Nous avons désormais un renouvellement trimestriel des droits logement. Les premiers mois de l'année sont donc une période traditionnellement chargée. C'est un peu plus marqué cette année en raison de la mise en œuvre d'une réforme pendant la crise sanitaire.

En raison des « anomalies informatiques » évoquées plus haut, il a pu y avoir certains indus générés à tort. Nous les avons bien sûr identifiés et corrigés rapidement. Il nous reste aujourd'hui 0,15% des dossiers logement affectés par cette anomalie, et nous sommes en train d'achever de corriger cela. Nous sommes conscients des désagréments causés pour une partie des allocataires et nous nous efforçons de prendre en compte leur situation et de prioriser les plus fragiles.

Cependant, 18 mois plus tard, le nouveau dispositif de calcul des APL ne fonctionne toujours pas, et 21 agents ont démissionné de la CAF en 2021, alors qu'auparavant cela n'arrivait jamais.

Les conséquences des suppressions d'emplois et d'une dématérialisation à marche forcée

2500 emplois ont été supprimés au sein des CAF au cours des 5 ans écoulés, tout en remplaçant des emplois qualifiés par des emplois intérimaires. Ces suppressions de postes ont été décidées au motif que la numérisation allait tout simplifier, améliorer la productivité du travail et faciliter l'accès aux droits. **C'est tout le contraire qui s'est produit.** Nous avons constaté une désorganisation des CAF génératrice de désordres, une souffrance au travail des agents. Dans le même temps, les besoins ont augmenté car des tâches nouvelles ont été confiées aux CAF et la pauvreté a augmenté. Avec la crise économique et sanitaire, il y a davantage d'ayants droits. Au total, on peut se demander si les surcoûts ne sont pas supérieurs aux « économies »

réalisées, et si les dysfonctionnements (notamment sur les APL) n'entraînent pas une baisse de la productivité.

Pourquoi ces politiques, visiblement contre-productives ? Comme en matière de santé, les dirigeants semblent avoir pour idée directrice la disparition progressive des postes statutaires, pour les remplacer par des formes d'emploi plus mobiles ou des interventions privées. Pour minimiser l'emploi permanent, ils préfèrent faire appel à des intérimaires ou à des sociétés prestataires, même si cela leur revient beaucoup plus cher. Et comme ce ne sont pas des gestionnaires mais des comptables, ils ne prennent pas en compte la globalité des coûts mais seulement les coûts budgétaires directs à court terme. D'où la demande d'études d'impact (voir plus loin).

Propositions

Pour redresser cette situation, il est nécessaire d'embaucher au moins 3 000 agents qualifiés supplémentaires, afin de :

- Permettre aux ayants droits d'avoir **un contact direct avec des agents qualifiés** de la CAF, et de discuter en direct de leur situation avec des personnes qui les écoutent. Les programmes informatiques doivent être accessibles et transparents pour donner aux agents la possibilité de connaître le détail des calculs. Ils doivent aussi être habilités à prendre la main sur les programmes et avoir la capacité de régler manuellement les multiples situations particulières qui ne peuvent être correctement traitées par **un logiciel de traitement de masse, qui par nature ne prévoit que les situations les plus courantes.**
- **Revenir sur la politique de précarisation pour retrouver des agents formés et qualifiés à tous les niveaux**, en particulier pour l'accueil du public et les contacts téléphoniques. Ceux-ci ne sauraient être délégués à des centres d'appel comme le prévoit l'un des contrats passés par la CNAF en novembre 2022.
- **Reconstituer un corps de médiateurs-assistantes sociales au sein des CAF**, quand les caisses les ont supprimés, afin qu'ils informent, orientent et accompagnent les allocataires. Ces assistantes sociales peuvent en outre exercer de l'intérieur un rôle de médiation avec les services techniques. Pour les cas complexes, il est proposé de mettre en place **un agent référent**, comme en Belgique, pouvant exercer une continuité. Ce n'est pas aux associations ni aux travailleurs sociaux de se substituer à cette mission principale de la CAF.
- **Renforcer les moyens du service formation et de la DSI**⁹, afin de lui donner la possibilité de maîtriser en interne des évolutions et le contenu des appels d'offres, contrôler les prestataires, reconstruire le système informatique sur de nouvelles bases.

La création de 3 000 postes correspond à un coût de 150 millions d'euros par an, si l'on estime le coût d'un agent à 50 000 €. Ce montant est à comparer à celui de bénéficiaires prévisionnels de la branche famille en 2023 (1,3 milliard) ou au montant des contrats de prestations informatiques passés depuis le 1^{er} octobre 2022 (470 millions pour soi-disant pallier le manque de personnel – voir plus loin).

Il n'y a donc pas d'impossibilité budgétaire à restaurer un fonctionnement normal des CAF, mais seulement une affaire de volonté politique et de remise en cause d'une foi aveugle dans le tout numérique, en ouvrant les yeux sur les besoins et la situation réelle.

⁹ Direction des services informatiques de la CNAF, qui a été « dégraissée » au cours des 5 ans écoulés au point de devoir abandonner aujourd'hui une partie de la maîtrise d'ouvrage à des prestataires privés.

Ces embauches sont par ailleurs génératrices d'économies du fait d'un meilleur fonctionnement des CAF de leurs effets sur la santé publique, la sécurité, la qualité du travail en interne, le sens de leur action, etc..

Relancer l'action sociale sur les territoires

Le rôle des agents des CAF est distinct de celui des **centres sociaux et des associations, qui remplissent une mission d'orientation** des personnes par rapport à la complexité des procédures et **d'appui** pour les aider à connaître leurs droits, et à se défendre le cas échéant. Les bénévoles et les salariés, qui assurent une présence humaine irremplaçable, doivent voir leur rôle reconnu. Ils doivent avoir accès aux informations en ligne nécessaires pour cela et être associés aux concertations sur l'amélioration continue du système.

Ces lieux collectifs sont aussi **des lieux où parler**, agir et reprendre espoir avec d'autres à travers des actions communes. Là aussi, certaines CAF ont fortement réduit l'appui qu'elles accordaient à ces actions, laissant de nombreuses personnes isolées et seules avec leurs problèmes.

Proposition

Revenir au financement par les CAF des actions sociales collectives, là où il a été réduit, car elles sont porteuses de lien social et d'éducation populaire (les pratiques ne sont pas toutes les mêmes selon les départements). Ces actions sont nécessaires pour redonner confiance dans le pouvoir d'agir en commun à des citoyens et des populations tentées par le repli sur soi et le rejet de l'autre.

Restaurer la transparence et la justice

Publier les lettres réseau et les informations techniques

Pour établir un dossier ou réclamer un indu, les agents des CAF et les contrôleurs s'appuient sur **des lettres réseaux et des informations techniques** de la CNAF qui précisent les modalités de traitement des dossiers. Plusieurs dizaines ou centaines de lettres réseaux et informations techniques sont éditées chaque année, mais **très peu sont publiées** sur caf.fr. Or, la connaissance des règles est nécessaire pour connaître ses droits. L'opacité entretenue sur ces informations est contraire aux droits fondamentaux, comme l'a souligné le cabinet DBKM devant la commission des droits de l'homme de l'ONU ([voir ici](#)).

La CNAF se justifie en disant qu'elles ne sont pas opposables. Pourtant, formellement, ce sont des circulaires, car elles sont porteuses d'obligations impératives pour les citoyens, qui doivent pouvoir les connaître pour s'y conformer¹⁰. Face aux critiques sur ce manque de transparence, la CNAF publie au compte-gouttes quelques textes (seules 1 lettre réseau et 6 informations techniques sont publiées en 2022, dont l'une porte le N°126 ce qui indique qu'il y en a eu au moins 125 avant). Cela contribue de façon importante à une situation de non-droit.

Parissa. Je ne comprends pas ce manque d'explications, pourquoi on me demande autant de choses.

Proposition

Rendre publiques les lettres réseaux et les instructions techniques, en application de [l'article L311-1 du Code des relations entre le public et l'administration](#). Le respect de ces dispositions devrait se traduire par leur mise à disposition dans un registre et leur publication sur un site dédié.

Une réglementation complexe, non harmonisée, inaccessible

Le Défenseur des droits souligne que « le dispositif mis en place depuis 2004 souffre d'une complexité qui met à mal l'objectif initial de simplification administrative. L'utilisateur est pris en tenaille entre une procédure déclarative d'accès aux prestations sociales propices aux erreurs et un dispositif automatisé de détection de ces erreurs, assimilées à des fraudes », véhiculant la suspicion d'une fraude massive de la part des personnes vulnérables¹¹.

Par exemple, Le revenu pris en compte dans l'appréciation des ressources n'est pas le même pour la CAF, pour le Département et pour l'administration fiscale.

Isabelle. Quand je suis allé à la CAF ils m'ont dit « c'est tellement compliqué qu'on ne peut même pas vous l'expliquer. Pourquoi n'y a pas de lieu où l'on pourrait calculer soi-même ses droits ? »

Cela est d'autant plus important que le droit est parfois réinterprété en fonction des besoins de simplicité des programmes. Dès la mise en place de la dématérialisation, en 2010, les organisations syndicales avaient rappelé que celle-ci devait être précédée d'un renforcement des moyens informatiques et d'une simplification drastique de la réglementation. Cela n'a pas été

¹⁰ Les circulaires sont des textes « qui permettent aux autorités administratives d'informer leurs services. Toute circulaire dotée de dispositions impératives est attaquable lors de sa parution, et doit être publiée sur un site internet dédié » ([voir ici](#)).

¹¹ Rapport du Défenseur des droits, 2017, Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ? [Voir ici](#) page 7

fait, et de plus le dispositif réglementaire est devenu extrêmement complexe. Les programmeurs réinterprètent le droit pour le simplifier, conduisant à des discordances entre les règlements et les applications informatiques.

Proposition

Faire un inventaire des contradictions entre les différentes dispositions législatives et réglementaires

Harmoniser les définitions de la base ressources, en s'appuyant par exemple sur leur définition fiscale, et en revenant sur la définition maximaliste du RSA

Constituer des binômes juristes-informaticiens pour identifier les discordances entre la réglementation et sa traduction numérique, ce qui conduirait à introduire dans les programmes les nécessités légales et à simplifier certaines dispositions réglementaires ([voir ici](#) l'analyse et les propositions de Benoît Méricoux, chercheur à l'INRIA)

Fournir à chaque personne les données, les scores et les traitements algorithmiques qui les affectent

Tout citoyen a le droit de connaître les données qu'un organisme détient sur lui, dans un format compréhensible, ainsi que les profilages, décisions automatisées, utilisation de ces données, destinataires, etc. Il a le droit de rectifier ou d'effacer ses données personnelles, comme le rappellent la CNIL ([voir ici](#)) et comme l'impose le RGPD, en particulier dans son [article 22](#)

il a fallu parfois des années à certains allocataires pour obtenir leurs données, au prix de procédures contentieuses.

Nadine a fait l'objet en 2016 d'une demande de remboursement de 5000 € qu'elle a contestée. La CAF a simulé une demande de remise de dette (qu'elle n'avait jamais faite) pour le lui refuser (ce qui établissait la reconnaissance de la dette). Nadine a été déboutée au tribunal administratif, puis au Conseil d'État, tous deux se fondant sur les dires de la CAF. Elle demande alors l'accès à ses données personnelles, qu'elle n'obtient qu'en septembre 2019. Elle découvre que c'est une personne non assermentée qui a traité ses données.

Proposition

Obligation de fourniture immédiate à tout allocataire mis en cause des données personnelles utilisées et des éléments de calcul de ses droits.

Reconfigurer les logiciels de calcul afin de fournir automatiquement aux allocataires l'ensemble des données personnelles utilisées et les traitements effectués pour parvenir à la prise de décision, et leur donner la possibilité de les rectifier comme en dispose l'article [Art L311-3 du code des relations entre le public et l'administration](#)

Ouvrir la possibilité de simuler ses droits comme pour les impôts.

D'abord un changement d'état d'esprit

La transparence repose d'abord sur un changement d'état d'esprit des contrôleurs et des services contentieux de certaines CAF c'est-à-dire la prise en compte de la bonne foi de la grande majorité des allocataires faisant l'objet d'une procédure, et l'application effective par la CAF des directives de la tutelle, qui enjoint de tenir compte des situations de précarité.

Cela suppose le recadrage des abus de droit de certains contrôles qui sont contraires au serment des contrôleurs, telles que des méthodes policières, intimidations, contrôles exclusivement à charge, etc. et la promotion d'une politique de confiance, en actes et non en belle communication.

Bénédicte copie tous ses courriers, fait des captures d'écran face aux pertes de documents par la CAF et à la mauvaise foi qu'elle ressent. « Depuis 2 ans je suis harcelée par la CAF de la Manche. J'ai droit aux harcèlements suivants : contrôle caf à domicile, accusation de ne pas avoir déclaré mon conjoint, retenues sur AEEH (mon fils a été reconnu handicapé à 80%). J'envoie un recommandé chaque 5 du mois...et la CAF me rembourse), je dois faire un rappel à la loi régulièrement.

On observe à cet égard des différences d'attitudes selon les Caisses. Dans un département du sud, les indus ne sont que très peu qualifiés de fraudeurs, malgré les objectifs fixés par la COG, et un dialogue s'est engagé avec les organisations d'accompagnement des plus en difficulté, habitants de bidonville, gens du voyage.

La Cour des Comptes, active promotrice de la politique de réduction des prestations assimilées à des coûts (quoi qu'il en coûte par ailleurs), regrette dans sa certification des comptes 2021¹² que certaines CAF appliquent de façon variable les consignes de la CNAF. « Les objectifs de contrôle à réaliser ne sont pas systématiquement atteints, les barèmes de fraude ne sont pas systématiquement appliqués, tous les indus ne sont pas mis systématiquement en recouvrement, et les agents des CAF continuent de traiter manuellement les dossiers les plus complexes sans que le système d'information leur procure une assistance suffisante, ce qui accentue leur exposition aux risques d'erreurs propres à des traitements manuels » (sic).

Proposition

Réorienter les contrôles pour que leur but principal devienne l'accès au droit et non la recherche de soi-disant fraudeurs, au vu du très faible montant des fraudes par rapport à celui du non-recours. Cela implique la reconfiguration des algorithmes et un programme de formation des agents et des contrôleurs. La direction de la CNAF doit être la garante de cette reconversion.

Accès au contentieux : un long parcours semé d'obstacles

Face à l'absence d'interlocuteur, la seule solution pour les allocataires contestant une décision est d'engager un recours gracieux devant la CRA (Commission de recours amiable). Il faut la saisir par lettre recommandée; La CRA a 2 mois pour répondre. Elle le fait rarement.

On peut alors saisir la justice. La juridiction pertinente est, selon la nature des aides, le pôle social du tribunal judiciaire (ex tribunal d'instance) ou le tribunal administratif, pour les allocations logement par ex.

Une accompagnante : « En 22 ans d'accompagnement, je n'ai jamais vu de réponse de la CRA ». Au bout de 2 mois, on considère qu'il y a refus implicite. On peut alors saisir la justice. La juridiction pertinente peut être soit le pôle social du tribunal judiciaire (ex tribunal d'instance) soit le tribunal administratif, pour les allocations logement. Quand on dépose un recours devant ces instances, il faut compter plusieurs mois pour avoir une première audience. Une technicité est requise : il faut faire une assignation, qui nécessite des frais d'huissier. Si on demande l'aide juridictionnelle, il faut au minimum 3 ou 4 mois pour l'obtenir, et il faut maintenant démontrer qu'on ne dispose pas d'une assurance « assistance juridique » et qu'on a moins de 10 000 euros de revenu annuel.

Les allocataires se trouvent très souvent dans l'impossibilité de produire devant un juge des preuves pour leur défense pour plusieurs raisons :

- **Dans la plupart des cas, l'enquête n'a pas respecté le principe du contradictoire**, ils n'ont pas eu accès au dossier de contrôle. Certains courriers et messages des organismes

¹² Cour des Comptes, Certification des comptes 2021 de la branche famille, p. 101 à 118 [voir ici](#)

prestataires sont parfois effacés par l'administration sur le compte individualisé de l'allocataire, supprimant les preuves. L'accès aux informations administratives est dans la pratique très difficile, car il demande une saisine de la CADA.

- **Le contrôleur étant assermenté**, ses affirmations tiennent lieu de preuve devant le juge, en l'absence des éléments contradictoires probants, alors que comme on l'a vu il travaille le plus souvent à charge.
- **Les tribunaux judiciaires, eux-mêmes en crise, ont peu de temps à consacrer à des affaires très techniques**, où les sommes en jeu ne sont pas considérables, présentées par des pauvres, qui souvent n'ont pas d'avocat, et n'ont pas de pièces justificatives faute de notification par la CAF; Le juge s'appuie le plus souvent sur la parole du contrôleur assermenté qui prévaut en l'absence d'autres preuves.

De nombreux allocataires en situation de vulnérabilité renoncent de ce fait à une procédure de contestation, car il est bien difficile à une personne isolée de contester les injonctions d'un contrôleur. Beaucoup sont submergés par des multiples problèmes de vie quotidienne et ne connaissent pas les procédures. Ils demandent alors une remise gracieuse qui vaut reconnaissance de dette. Ils subissent alors la maltraitance institutionnelle comme une fatalité qui provoque leur colère, mais dissuade nombre d'entre eux de faire valoir leurs droits.

Des batailles de procédure indignes, à armes inégales à l'audience

Quand des allocataires parviennent au tribunal malgré ces obstacles, on constate que **certains services contentieux des CAF multiplient les manoeuvres de procédure** comme s'il s'agissait de gagner par tous les moyens.

Il est rare qu'elles étayent leurs assertions par des preuves réelles et tangibles (courriers recommandés...). La parole du contrôleur assermenté prévaut sur celle du justiciable.

Bernadette. Nous accompagnons depuis 20 ans des allocataires au tribunal. Quand arrive la 1^{ère} audience, on constate parfois que la situation se débloque 1 à 2 jours auparavant, avec le versement d'un rappel et une pression pour que les personnes se désistent, mais sans pour autant les rétablir dans leurs droits. A l'audience la CAF demande le renvoi de façon quasi systématique, présentant des arguments invérifiables tels que l'absence de l'allocataire à son domicile, assimilée à un refus de contrôle, avec comme preuve des captures d'écran avec une date, le mot contrôle, et la mention « absent ». Le contrôleur étant assermenté, on ne peut pas contester sa parole. Ou alors la CAF demande le report, arguant un nouveau contrôle dont il convient d'attendre les résultats. Une nouvelle audience est programmée au mieux trois à quatre mois plus tard.

L'égalité des armes, inhérente à la notion de procès équitable, exigerait un renoncement à ces artifices de procédures ([voir ici](#)).

Propositions

Mettre en place une mission d'évaluation des situations de non-droit exposées ici pour évaluer les multiples obstacles rencontrés par les allocataires pour demander justice, y compris les dysfonctionnements des tribunaux administratifs et des pôles sociaux des tribunaux judiciaires, afin de réfléchir à la possibilité d'une réforme du système.

L'objectif des CAF ne doit plus être de gagner mais d'établir la vérité en respectant les allocataires. L'égalité des armes exige un renoncement aux artifices de procédures.

Il faut en revenir à l'esprit de la circulaire DSS du 23 juin 2010 qui recommande de « ne pas faire appel à un huissier pour les personnes en situation de grande précarité bénéficiaires des minima sociaux », et « d'examiner la capacité financière du débiteur et lui proposer, le cas échéant, un échéancier de paiement, ou une remise de dette ».

NB. De nombreuses associations, permanences sociales et réseaux informels accompagnent les personnes incriminées en leur donnant des conseils pour accéder à leurs droits, répondre à un contrôle, leur apporter dans la mesure du possible une assistance juridique et une aide qui peut être également psychologique et matérielle¹³. Ces associations voient leurs financements se réduire, voire être supprimés par l'État, les CAF et certaines collectivités, alors que leur rôle est de moins en moins reconnu.

Proposition

Reconnaître, y compris financièrement, le rôle des associations accompagnantes comme indispensables à la cohésion sociale et à l'accès aux droits, sans que leur rôle se substitue aux tâches d'accueil physique et de médiation au sein des CAF.

¹³ On pourra se reporter par exemple au document très clair *Procédures en recouvrement d'indus CAF/MSA : quels sont les droits des personnes ?* élaboré par le collectif « Accès-droits-sociaux » ([voir ici](#)).

Mettre le numérique au service de la relation humaine

Un recours massif aux prestataires privés, une privatisation inacceptable

Nous apprenons en novembre 2022 que la CNAF est en train de multiplier les contrats avec des entreprises privées pour des montants extrêmement importants. Cela couvre non seulement de la maîtrise d'oeuvre mais aussi de la maîtrise d'ouvrage. En octobre et novembre 2022, **la CNAF a souscrit pour 470 millions d'euros de nouveaux marchés** dans le domaine numérique. [dont la liste et les montants](#) sont ici disponibles.

Ce n'est pas le principe de la dématérialisation des tâches répétitives qui est en cause, mais ses objectifs et sa mise en oeuvre. Mise au service d'objectifs de solidarité, celle-ci pourrait se traduire par une meilleure qualité des services, à condition « *d'affecter une partie des forces de travail à l'accueil et à l'accès normal de chacun au service public et à ses droits* », comme vient de l'enjoindre le [Conseil d'État dans un arrêt du 3 juin 2022](#).

Mais ces montants pharaoniques indiquent toute autre chose, à savoir une fuite en avant dans le tout numérique sans avoir tiré le bilan de l'échec des années écoulées. **Le numérique sans accompagnement, ça ne marche pas.**

Les 125 millions d'euros attribués sur 4 ans à Capgemini, notamment pour gérer la relation avec les allocataires et les partenaires suffiraient à financer en 2023 les 2 500 agents dont on a besoin. Le total de ces prestations privées, sur un seul marché divisé en 7 lots, équivaut à l'embauche de 7 700 agents/années.

Nous sommes donc face à une véritable privatisation à bas bruit de la gestion des politiques de prestations sociales. Alors que l'humanisation des CAF est un impératif, on se trouve ici face à une trajectoire inverse, comme dans deux mondes différents. Ces décisions sont prises et appliquées sans aucune concertation ni débat public, pour des enjeux décisifs.

Proposition

Lancer un débat public pour juger de la pertinence de ces choix au regard des situations observées et des objectifs, et une transparence sur le contenu de ces marchés.

Se réapproprié en interne le numérique et le gérer comme un commun

L'injonction gouvernementale de « tout automatiser », repose sur la croyance dans la vertu magique du numérique comme source d'efficacité et de simplification. C'est aussi l'expression d'une connivence avec les prestataires privés. Mais après 10 ans de dématérialisation, **c'est la complexification qui est au rendez-vous, pour une série de raisons :**

Les prestataires privés viennent appliquer aux prestations sociales des recettes standard pratiquées dans d'autres pays et dans d'autres domaines, inspirées par un rêve mirifique de société numérique et une vision managériale en termes de coûts et avantages. Mais ces solutions standardisées se révèlent inadaptées à la réalité des populations concernées, au besoin de relations humaines et à la diversité des situations. Les concepteurs des programmes ne se sentent pas concernés par les conséquences sociales, matérielles et sociétales des dispositifs mis en place. Celles-ci sont considérées comme des « dégâts collatéraux » inévitables pour atteindre l'impératif de réduction des coûts et de numérisation de toute la société.

Dans certains cas, **les prestataires fournissent des logiciels sous licence** qui restent protégés par le secret commercial. Les solutions informatiques développées par des sous-traitants pour les centres de ressources et les caisses ne sont pas plus transparentes, y compris pour leurs utilisateurs.

Dans l'accès aux systèmes d'information, rares sont les agents des CAF habilités à savoir pourquoi les décisions qu'ils sont chargés d'appliquer ont été prises. Ni les agents ni les allocataires n'ont accès au détail des calculs, encore moins au détail des règles.

Proposition

Rendre publics les cahiers des charges concernant le développement des algorithmes et leurs modifications, afin d'explicitier tous les éléments de transparence nécessaires au respect des lois et du RGPD.

Internaliser la maîtrise et la conduite

Pour reconstruire un dispositif cohérent, il faut conjuguer de la continuité, une éthique du service au public et une attention particulière aux limites du numérique. Ce travail continu de dialogue ne peut être piloté et réalisé dans la durée qu'en interne

Proposition

Renforcer les capacités de pilotage, de contrôle et d'amélioration continue par **des équipes stables, qui ont la mémoire et le désintéressement nécessaires**. On pourrait s'inspirer, d'exemples d'environnements numériques qui réalisent en interne la conception des programmes informatiques, les teste sur le terrain avec des utilisateurs réels et associe les parties prenantes, à l'instar de la Mutualité Sociale Agricole (MSA), sous réserve d'une étude plus approfondie ([voir ici](#)).

Coconstruire et co-améliorer les programmes avec les usagers

Les interfaces ne peuvent pas être conçues pour des utilisateurs modélisés. Elles doivent s'adapter aux utilisateurs réels, et en particulier à ceux qui ont le plus de difficultés à se saisir du langage administratif ou numérique. Les équipements, l'accès à Internet et la maîtrise informatique des utilisateurs sont également très hétérogènes. Les cahiers des charges d'une application doivent prévoir et vérifier en permanence leur universalité à la fois vis-à-vis des équipements et des publics.

Propositions

Pour cela, les questionnaires, le langage utilisé et les explications doivent être coconstruits avec les gens qui les utilisent, comme cela a été expérimenté avec succès par ATD avec La Poste. Cela n'est pas possible avec les prix de journée des prestataires privés, mais peut être réalisé par les équipes des CAF et les associations.

Organiser une amélioration continue et partagée des applications avec toutes les parties prenantes : services des Caisses, agents, utilisateurs Il est proposé de mettre en place une traçabilité des incidents, vus du côté des allocataires, à travers des « tickets », émis chaque fois qu'un incident apparaît. Les tickets sont analysés, en relation avec les usagers et toutes les parties prenantes, pour savoir ce qui s'est passé. Le ticket ne doit être fermé que quand le problème est résolu. En permanence, les milliers de tickets sont compilés pour une amélioration continue.

En finir avec l'affaiblissement de la protection sociale

Tout ce qui précède ne peut être dissocié des choix budgétaires, qui surdéterminent la politique des prestations sociales.

La diminution des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) en pourcentage du PIB est un objectif constant des gouvernements successifs et de l'Union européenne depuis plusieurs décennies. Les néolibéraux ont fait passer l'idée que des dépenses publiques constituent un coût qu'il faut diminuer, pour les remplacer par des activités privées. C'est l'un des objectifs du traité de Maastricht.

Le terme péjoratif « prélèvements obligatoires » est utilisé pour présenter les actions collectives d'intérêt général (investissements, éducation, santé, logement, protection sociale) comme, des dépenses inutiles, des coûts qu'il faudrait réduire, sans s'interroger sur la finalité de l'action collective, indispensable pour aller vers plus de solidarité, de justice sociale et de responsabilité écologique, en les finançant par l'impôt et par les cotisations sociales.

Cette volonté de réduire les prélèvements obligatoires est l'un des fondements de l'action du président de la République en matière sociale. Il constitue le fondement réel du report de l'âge de la retraite, de la diminution des dépenses de santé et du recul des prestations sociales. En effet, la baisse des prélèvements obligatoires repose en grande partie sur un recul de la solidarité dans ces trois domaines, qui représentent ensemble environ 35 % du PIB. Cet objectif traduit le refus de la solidarité par les classes possédantes et leur indifférence par rapport aux catastrophes sociales majeures qui en résultent .

Les engagements pris par la France à travers la programmation pluriannuelle (sous le nom de « Programme de stabilité », correspondant à la dénomination européenne de « semestre européen ») découlent de cet objectif. Le « programme de stabilité », déjà transmis à Bruxelles (sans vote du Parlement) engage la France à diminuer de 1% par an les dépenses publiques par rapport à la croissance et à revenir à un déficit des finances publiques à hauteur de 3 % du PIB.

C'est un recul considérable de la solidarité qui est décidé à bas bruit sous couvert d'un affichage trompeur de « stabilité » et « d'équilibre des comptes ».

Des perspectives d'évolution négatives pour les prestations sociales des CAF

NB. Les CAF gèrent 3 budgets : celui de la branche famille de la Sécurité sociale (les allocations familiales), les prestations sociales de solidarité relevant du budget de l'État (AAH, prime d'activité et APL), celle des Départements (RSA, PCH). Les prestations de la branche famille comme la Paje (prestation d'accueil du jeune enfant) posent peu de problèmes. Les problèmes se concentrent sur les allocations de solidarité sous condition de revenus ou de situation familiale qui font l'objet de contrôles renforcés et d'une maltraitance institutionnelle¹⁴.

Toutes les prestations des CAF sont touchées dans des proportions comparables par le « programme de stabilité ». Celui-ci s'applique en effet tant au budget de l'État qu'à celui des collectivités et à la protection sociale.

Le retour de l'inflation constitue un fait nouveau dont le gouvernement va sans doute se servir en différant la nécessaire actualisation des montants initiaux et en sous-estimant le taux

¹⁴ On constate que l'adjonction de ce rôle de redistribution a détourné en partie les CAF de leur mission initiale et a changé leur image, les transformant en exécuteurs d'une politique de « contrôle des assistés » et en contrôleurs d'écarts informatiques, alors que leur mission initiale était d'être au service des allocataires.

d'inflation. C'est ce qu'il a commencé à faire en chiffrant celle-ci à 4,7% dans le PLF-SS alors qu'elle se situe à 6,2 % en octobre sur un an ([Voir ici](#) les prévisions de l'INSEE).

Dans ce contexte de tension, on observe que le ministère de l'Economie et des Finances a intégré dans ses prévisions budgétaires, **pour les 5 ans qui viennent, la persistance du non recours**. Comme on l'a dit, la multiplication des sur contrôles et la maltraitance institutionnelle contribuent à rester dans le cadre de ces prévisions car elle incite de nombreux allocataires à renoncer au bénéfice des prestations.

Proposition

Revenir sur l'objectif sous-jacent d'une baisse continue des impôts et de la protection sociale et sa répercussion sur les prestations en valeur réelle, aggravée par l'inflation.

Revoir la programmation quinquennale transmise à l'Union européenne, contradictoire avec l'objectif affiché d'un renforcement de l'accès aux droits, et évaluer les conséquences économiques, sociales, sanitaires et écologiques d'un recul de la solidarité et de la dématérialisation.

Il existe cependant des marges de manoeuvre pour une autre COG

Le budget de la branche famille est structurellement excédentaire, car les allocations familiales décroissent tendanciuellement. Cet excédent a été de 2,9 milliards en 2021, devrait être de 2,6 milliards en 2022 et de 4,2 milliards en 2023. De ce fait, la loi de finances a mis à la charge des CAF 2,9 milliards (correspondant à une part du congé maternité postnatal, relevant jusqu'ici de la branche maladie). Mais il reste un excédent prévisionnel de 1,3 milliards.

Il n'y a donc pas d'impossibilité budgétaire à l'embauche d'au moins 3000 agents supplémentaires, pour un coût de 150 millions d'euros par an.

De plus, il y aura obligatoirement un PLF-SS rectificatif en cours d'année, compte tenu de l'inflation, et sans doute une révision de la programmation quinquennale transmise à Bruxelles. Une COG plus cohérente peut donc rétroagir sur les choix d'ensemble.

Évaluer les conséquences sociales, sanitaires, écologiques de ces choix budgétaires

Compte tenu des incertitudes, il devient vital d'appliquer aux choix en matière de politiques sociales qui nous occupent ici la loi organique du 15 avril 2009, découlant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Son [article 8](#) ordonne de s'interroger sur les effets des lois : *« Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact qui expose avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales (on pourrait ajouter sanitaires) ainsi que les coûts et bénéfices attendus des dispositions envisagées (...) pour les personnes physiques et morales intéressées »*.

Or nous constatons que le gouvernement se contente pour le PLF-SS d'une simple description des mesures envisagées ([voir ici](#)). Cette cécité volontaire engage lourdement sa responsabilité, car elle est porteuse des dérives que nous avons déjà analysées, et d'autres à venir. Pour justifier leur carence, les gouvernements successifs invoquent le coût élevé des études nécessaires.

Il est possible de procéder autrement pour réaliser des études d'impact, en y incluant une part de participation citoyenne. La Convention citoyenne pour le climat a fourni un exemple de cette approche, qui coûte beaucoup moins cher¹⁵ et se révèle très efficace, à condition qu'elle s'accompagne d'une volonté politique.

¹⁵ Par exemple, nous percevons au niveau de "Changer de cap", à travers la simple collecte d'une centaine de témoignages, les conséquences de la déshumanisation des pratiques et du durcissement des contrôles sur la souffrance sociale, la santé et l'équilibre psychique de la population, les ruptures familiales, les expulsions du

Cela renvoie à une conception qualitative et participative de l'évaluation qui ne se réduit pas à l'accumulation de données et à l'analyse des écarts par rapport à la norme, méthode qui a été imposée par le new public management en s'inspirant de l'analyse financière des entreprises.

Cette évaluation comporte une **dimension qualitative** qui était auparavant présente dans les politiques d'évaluation, comme en témoigne, par exemple, la [circulaire Jospin du 25 août 2000](#) définissant la mise en œuvre des politiques d'évaluation dans les politiques contractuelles comme une démarche qualitative prenant en compte la durée, l'ensemble des effets et la participation de l'ensemble des acteurs, « afin de leur permettre d'apprécier les effets des actions engagées au regard des objectifs qu'ils se sont donnés ».

L'évaluation ainsi conçue peut constituer **un outil de démocratie et de participation citoyenne**, comme l'avait montré Patrick Viveret en 1990 dans un [rapport au Premier ministre](#).

Propositions

Réaliser, avant le vote de mesures législatives engageant l'avenir, de véritables études d'impact évaluant les conséquences économiques, sociales, sanitaires et écologiques d'un recul de la solidarité et des conséquences de la dématérialisation, comme l'exige la loi organique.

Organiser des études d'impact participatives s'appuyant sur des délibérations citoyennes qui coûtent beaucoup moins cher, permettent d'avancer beaucoup plus vite et de mettre à jour des dimensions non abordées par le discours officiel.

Ménager une place aux allocataires dans l'élaboration de la COG, pour remettre l'humain et le droit au coeur de l'action des CAF. Cette approche est à développer au départ, dans la préparation des orientations, en cours de route, pour améliorer en continu les dispositifs, et in fine, pour évaluer les résultats.

*

À travers ces propositions, nous réaffirmons **la nécessité**, à l'heure où la montée des périls exige la mobilisation de tous, **d'une société solidaire de justice et de droit**, où chacun a sa place pour répondre aux défis qui nous attendent.

Pour y contribuer, le rôle des CAF sera déterminant dans la période difficile où nous sommes entrés. Nous espérons que le débat autour de la prochaine convention d'objectifs et de gestion 2023-2027, qui doit fixer les orientations de la branche famille pour les 5 ans qui viennent, sera l'occasion de faire le point sur ces questions et remettre l'humain et le droit au coeur de l'action des CAF.

logement, le découragement. Alors que des organisations comme le Secours catholique ou le Secours populaire accueillent plus d'un million de personnes chaque année, il serait possible par sondage de recueillir de telles tendances sur une base plus large.

Collectif Changer de Cap : qui sommes-nous ?

Fondé en 2019, le Collectif Changer de Cap rassemble des militants et des associations de terrain autour des questions de justice sociale et environnementale, de la défense des services publics et de la promotion de la démocratie réelle. Il constitue une plateforme d'appui et de mise en réseau de collectifs citoyens et autres acteurs locaux en mutualisant les actions porteuses d'alternatives, les informations et les réflexions.

Le chantier qui s'est ouvert fin 2021 par les témoignages d'allocataires des CAF a débouché sur des actions d'informations à destination des accompagnants et du grand public, incluant :

- un premier forum digital dès février réunissant une soixantaine de personnes
- un [webinaire](#) sur les algorithmes et les décisions administratives
- des interventions dans des réunions-débats
- la dénonciation [des politiques de ciblage par les scores de risques](#) en collaboration avec le Data Justice Lab (université de Cardiff)
- la proposition auprès de la Cour des comptes (refusée) d'un travail sur : [L'évaluation des outils de calcul des droits sociaux utilisés par les CAF](#)

Un [premier appel sous forme de tribune](#), "Dématérialisation et contrôles discriminatoires : nous demandons le démantèlement des pratiques illégales des CAF" a été publié le 5 avril dans le média en ligne Basta ! 1700 personnes en sont signataires dont des responsables d'association, des anciens et actuels agents de CAF, des syndicalistes, des sociologues, des allocataires, etc.

Le travail du collectif s'est concrétisé par des mois de recueil et d'analyse de témoignages, de recherches et d'enquête, de réunions et de rencontres avec des acteurs des sphères associatives, sociales, numériques, etc., avec une organisation en trois groupes : entraide et appui aux allocataires, politique et juridique, numérique. Ce travail de recherches a été mené en collaboration avec d'autres associations, dont Le Mouton Numérique et ATD Quart Monde pour les questions liées à la dématérialisation, Apiced, la Maison de la citoyenneté mondiale et le Collectif Accès aux droits sociaux pour les problématiques rencontrées par les allocataires, VoxPublic pour la communication et les actions de plaidoyers. Des experts des questions numériques et administratives, des avocats et des juristes, et des fonctionnaires, nous apportent également un précieux soutien.

Le [séminaire 2022](#) du collectif, puis des réunions thématiques, notamment avec des acteurs associatifs, ont permis de travailler plus précisément sur les propositions présentées dans ce dossier.

Publications

« [Face à des CAF devenues des monstres numériques sans humanité](#), un collectif s'organise » par Rachel Knaebel, Basta !, le 3 mai 2022

« [Quand les algorithmes de la CAF ouvrent la chasse aux pauvres](#) », article dans la revue Silo, Fondation Gabriel Péri, juillet 2022

« [CAF : drapeau rouge pour algorithmes opaques](#) », article dans la Lettre Maux d'Exil n°72 du Comède

« [Kafka à la CAF](#) », interview dans Le 1 Hebdo, novembre 2022