

**De :** Nicolas GRIVEL 755 [mailto:nicolas.grivel@cnaf.fr]  
**Envoyé :** vendredi 10 mars 2023 16:26  
**À :** didier.minot  
**Objet :** réponse Nicolas Grivel

Merci Monsieur le Président pour votre message, nous allons prendre connaissance de vos écrits et reviendrons vers vous pour la suite de ce dialogue, dont je me réjouis.

Bien à vous

Nicolas Grivel

**De :** didier.minot <didier.minot@free.fr>  
**Envoyé :** vendredi 10 mars 2023 16:10  
**À :** Nicolas GRIVEL 755 <nicolas.grivel@cnaf.fr>  
**Objet :** éléments de réflexion pour la suite d'un dialogue



Monsieur le Directeur général

Nous vous remercions de la réponse que vous nous avez fait parvenir le 1<sup>er</sup> février dernier, suite à l'envoi des propositions que nous avons formulées pour les changements d'orientations de l'action des CAF.

Vous aviez proposé que nous puissions échanger sur les grands axes de la convention d'objectifs et de gestion et sur des aspects plus ponctuels. Vous trouverez en pièces jointes certain nombre d'éléments, parfois de réponse à votre lettre, de nature à contribuer à la réflexion sur les orientations, ainsi que quelques points particuliers, d'application plus immédiate, pouvant faire l'objet d'échanges dès à présent.

Par avance je vous remercie de votre réponse ce

Bien cordialement

Didier Minot



10 mars 2023

M Nicolas Grivel  
Directeur général de la CNAF  
32 avenue de la Sibelle\*  
75014 Paris

## Quelques éléments de réflexion pour la suite d'un dialogue

Monsieur le Directeur général

Nous vous remercions de la réponse circonstanciée et détaillée que vous nous avez fait parvenir le 1<sup>er</sup> février dernier, suite à l'envoi des propositions que nous avons formulées pour les changements d'orientations de l'action des CAF. L'existence même de ces échanges est un élément positif dont nous nous faisons l'écho.

Nous avons lu avec attention votre réponse et les annexes apportées par vos services. Celle-ci reprend pour une part des éléments de langage déjà formulés. Nous y trouvons aussi des éléments d'explication des difficultés constatées. Nous avons bien conscience du volume exceptionnel des informations que vous devez traiter, de la multiplicité des missions nouvelles qui vous sont confiées, de l'accumulation de nombreuses réformes réglementaires, dans des délais parfois incompatibles avec leur mise en place dans de bonnes conditions.

Vous nous fournissez des éléments chiffrés avec la volonté de nous convaincre tout en réfutant certaines de nos propositions, parfois à juste titre, parfois d'une façon contestable. Notre but n'est pas d'engager un débat sur chacun des points prêtant à discussion mais de parvenir, si possible par le dialogue, à des changements substantiels pour atténuer les difficultés rencontrées par les allocataires et les agents des CAF.

A ce stade, nous n'avons pas trouvé dans ce premier courrier de réponses aux propositions que nous avons formulées à partir de constatations et d'analyses sourcées et documentées, qui reçoivent le soutien d'un nombre sans cesse croissant d'organisations. Nous continuons donc à les formuler publiquement, tout en modifiant certaines d'entre elles pour tenir compte de vos observations.

### *Quelques questions dans l'immédiat*

Nous sommes également sensibles à votre affirmation du **caractère vital des prestations** de solidarité pour les personnes qui en ont besoin pour se nourrir, se soigner et se loger. Nous rejoignons votre analyse sur le poids du système déclaratif pour les allocataires et des difficultés qu'il engendre et l'importance de **la présence humaine dans la CAF**, qui **joue un rôle majeur dans l'accès aux droits**. Nous sommes conscients, tout comme vous, de **la complexité et de l'instabilité du système** pour les personnes dont les revenus varient régulièrement, qui amplifient les incompréhensions des allocataires concernés et les mettent en difficulté.

Vous espérez que la mise en place de la solidarité à la source permettra de simplifier et d'éliminer la plupart des problèmes et difficultés précités. Ces améliorations, si elles se confirment, ne pourront intervenir qu'à l'issue d'une longue phase d'expérimentation. **Il est donc nécessaire, sans attendre la réalisation de cet espoir, de procéder dès à présent à des améliorations substantielles** pour améliorer la situation.

D'ores et déjà, nous voudrions insister sur quelques points, pour concrétiser la discussion qui s'est déjà amorcée. **Nous avons établi une liste de questions que vous trouverez en annexe**, dans l'hypothèse où celui-ci pourrait prendre la forme de rendez-vous pour examiner en direct une série de questions. Nous avons choisi de ne pas aborder tous les sujets. En particulier, les questions liées au numérique feront l'objet dans les prochains jours d'un courrier complémentaire.

**Vous avez également proposé d'échanger sur les grands axes de la convention d'objectifs et de gestion.** Nous vous en remercions. Nous espérons que cet échange sera organisée suffisamment tôt pour pouvoir contribuer efficacement à la réflexion commune. Nous abordons dans la suite de cette lettre quelques-unes des questions qui peuvent nourrir cette réflexion, avec le souci de faire valoir le point de vue des allocataires.

## *Faire cesser les suspensions de droits sans préavis et les non-réponses*

**Vous n'êtes pas sans savoir que les suspensions de droits sont illégales.** Elles se basent souvent sur des croisements de données qui cherchent à détecter des anomalies. La suspension repose sur l'hypothèse qu'un indus va être détecté, qu'il sera difficile de récupérer auprès de personnes en état de nécessité. Cette logique budgétaire ne méconnaît donc nullement la situation réelle des personnes et des familles mais néglige les graves difficultés qu'elle génère. De plus, tous les soupçons d'erreurs ne sont pas fondés, car tous les indus ne sont pas le fait des allocataires. **Une part significative découle des erreurs des CAF elles-mêmes**, des données fournies par leurs partenaires (Département, CPAM ou DGFIP) ou des incohérences de la législation. Un rapport de l'IGF et de l'IGAS sur les indus de la branche famille en 2013 avait montré que la responsabilité des caisses était engagée dans 10 à 20% des erreurs, et que la législation était responsable de 15 à 20% des erreurs ([voir ici](#) page 15). Il n'y a pas eu à notre connaissance d'actualisation de cette étude, mais il est probable que ces causes existent toujours. Il serait intéressant de connaître la part de ces causes dans les 740 000 indus et les 351.000 rappels cités dans votre courrier.

**Nous demandons la mise en conformité avec la loi des pratiques de la CAF** dans sa politique de gestion des indus, ce qui implique la cessation des suspensions préventives de droit en cas de contrôle. Il est tout aussi logique de poser un **principe général de maintien des prestations pendant les contrôles**. Le rapport 2013 proposait de **n'exiger qu'a posteriori de nombreuses pièces justificatives**, en fonction de la probabilité de maintien des conditions d'ouverture des droits.

Enfin, nous proposons d'appliquer aux droits sociaux **la règle « silence vaut accord »**. La règle actuelle « silence vaut refus » est génératrice d'un taux important de non-réponses, y compris de la part des CRA, et constitue l'un des premiers obstacles à l'exercice du contradictoire et à l'égalité des armes en cas de litige. Nous proposons que la loi soit modifiée en ce sens.

Ces dispositions pourraient certes accroître pour une part le nombre d'indus, mais diminueraient fortement les jonglages incessants entre suspensions et rappels, qui rendent la vie impossible à ceux qui n'ont pas de réserves financières. En outre, cela dégonflerait sensiblement le nombre d'appels et de réclamations que doivent subir les agents des CAF, qui provoquent incompréhensions, stress et colère de la part de nombreux allocataires.

### *L'allocataire doit avoir le choix de son mode de relation avec l'administration*

Dans la durée, même avec la solidarité à la source, **l'accès aux droits nécessite une présence humaine en mesure de résoudre les problèmes**, c'est-à-dire avoir une relation directe avec un agent qualifié, disponible, à l'écoute de la diversité des situations. Les solutions partenariales faisant appel aux associations ne répondent pas à ce besoin, même si leur rôle d'accompagnement, essentiel, est complémentaire. Cela n'est pas seulement nécessaire pour les personnes âgées ou les 17% de la population en difficultés avec le numérique. Des jeunes aussi sont en difficulté face au langage administratif. De très nombreux allocataires sont dans l'incapacité d'interpréter sans erreur une réglementation composée de multiples textes sédimentés, parfois contradictoires.

Aujourd'hui les allocataires qui posent une question se trouvent **face à des outils automatisés sans possibilité de contact direct** avec un agent capable de résoudre leur problème. Cette absence de dialogue génère comme vous le mentionnez un nombre très important de connexions sur le site (600 millions) et de connexions par téléphone (500 millions). Ramené au nombre d'allocataires (13,5 millions), cela représente en moyenne **80 connexions par allocataire**, ce qui signifie que certains doivent pour faire valoir leurs droits se connecter plus d'une centaine de fois par an, y consacrant une part importante de leur énergie, parfois en vain.

**En matière d'appels téléphoniques**, vous n'êtes pas sans savoir qu'une [enquête publiée en janvier 2023](#) a également montré que 40 % des appels n'aboutissent pas. L'externalisation d'une partie de la relation téléphonique avec les allocataires ne constitue pas, selon nous, une « solution miracle », bien au contraire. Déjà aujourd'hui, quand la communication parvient à être établie, l'information fournie est souvent limitée, voire erronée, sans parler du renvoi de l'allocataire vers le site. Que dire des centres d'appels extérieurs, avec des agents recrutés pour 6 mois qui ne maîtrisent pas la législation CAF, au grand désespoir de vos propres agents ?

Nous estimons, comme l'a rappelé récemment la Défenseure des droits, que **l'allocataire doit avoir le choix de son mode de relations avec l'administration** et qu'il n'est pas possible de lui imposer une relation numérique.

### *La nécessaire embauche de plusieurs milliers d'agents*

Les CAF ont dû « rendre des postes » au cours des 5 dernières années, alors qu'il n'est pas prouvé que la productivité ait augmenté. De nombreux bugs informatiques et des nouvelles missions se sont ajoutées à celles déjà nombreuses exercées par des CAF. Les évolutions de la réglementation vont se poursuivre dans les 5 ans à

venir, avec notamment l'individualisation de certaines prestations comme l'AAH, l'expérimentation de la solidarité à la source, la grande réforme du complément mode de garde.

**Des recrutements sont nécessaires** pour restaurer cet accueil physique des usagers, au guichet ou au téléphone, par des agents formés et qualifiés des CAF disponibles, à l'écoute, habilités à régler les situations dans leur diversité et leur complexité. Ce besoin est général, mais il est particulièrement fort pour les personnes les plus éloignées de leurs droits, et dans les territoires ruraux ou périurbains et dans les quartiers populaires urbains. Mais encore faut-il que les agents aient du temps et soient moins « sous pression ».

Une partie des difficultés constatées s'explique par la **pression exercée sur les agents pour atteindre des objectifs quantitatifs** ne prenant pas en compte la nature du travail ni la situation des personnes. Lorsque l'agent dispose de 20 minutes, parfois 10 minutes pour traiter un dossier, montre en main, avec remontrance du responsable en cas de dépassement, dans un *open space* où une grande horloge trône sur le mur, on bascule dans l'univers des « Temps modernes ». Quand le critère imposé est celui du nombre de dossiers « résolus » ou le montant des sommes à recouvrer, il ne faut pas s'étonner que certains dossiers soient clôturés même si on sait qu'un autre problème va apparaître très rapidement. Alors que de nombreux agents sont attachés à la finalité de leur travail et à une approche globale de la situation des personnes. Aujourd'hui, la perte de sens et la souffrance au travail sont telles que l'on constate, comme à l'hôpital, des départs d'agents chevronnés.

Pour en sortir, il est nécessaire de rompre avec cette forme de **taylorisme appliquée à l'action sociale** et de redonner du sens au travail des agents, en privilégiant la qualité du dialogue avec les allocataires, une autonomie retrouvée qui leur permettra de traiter de façon complète les dossiers.

**La tutelle (DSS et Budget) doit accepter l'idée d'un besoin de recrutement** de plusieurs milliers d'agents (le chiffre que nous avons avancé de 3000 agents nouveaux paraît insuffisant aux yeux de certains acteurs). Il est également nécessaire de reconstituer de certaines CAF départementales des services sociaux capables d'effectuer en interne un-travail de médiation, en tenant compte des situations individuelles. Les seuls partenaires n'y suffiront pas.

#### ***Revenir aux objectifs fondamentaux, développer la participation et l'autonomie***

Au cours des 20 dernières années, les services publics, y compris les CAF, ont subi les effets de la révolution managériale qui les a assimilés à des entreprises. **Cette approche a mis à mal l'éthique de l'action sociale**, qui a été progressivement remplacée par une gestion axée sur des ratios, des algorithmes, des performances chiffrées vides de sens. Ce mode de gestion, assimilant les CAF à des entreprises industrielles chargées de « produire de la prestation », les a conduites à se concentrer de moins en moins sur leurs fonctions collectives de prévention et de protection des allocataires.

Cette orientation s'est accompagnée de la **volonté d'automatiser le fonctionnement**, de diminuer progressivement les moyens de fonctionnement et d'externaliser au maximum, même si cette externalisation peut conduire à des coûts bien supérieurs et à vider les CAF de certains savoir faire en interne. Les progrès foudroyants de la technologie de l'information ont permis d'imposer ces méthodes. La plateforme des services a aussi été utilisée pour surveiller le bien fondé du versement des prestations sociales en vue lutter contre **la fraude, qui somme toute reste marginale** au regard des sommes versées.

**La perte de vue des finalités de l'action sociale et de l'action publique** est la cause principale de la situation actuelle, et non les principes d'efficacité ni l'utilité pratique de la numérisation. Pour remédier à cette situation, il est nécessaire d'adopter une approche différente et de **se concentrer à nouveau sur les objectifs fondamentaux de la protection sociale**. Ce sont des objectifs visent à assurer le développement de l'individu et de la famille conformément à la Constitution de 1946. Pour cela, il est important de mettre en place des logiques de confiance et onte de solidarité, de co-construire une organisation souple dans la durée et d'améliorer en permanence les pratiques par le dialogue et la coopération à tous les niveaux. Il est essentiel d'associer les allocataires, qui ont été exclus des décisions jusqu'à présent.

Nous espérons que ces quelques éléments, qui résulte de la réflexion collective de nombreux acteurs, pourront **vous être utiles dans la préparation de la convention d'objectifs et de gestion** en cours de discussion, et nous vous remercions par avance de la prise en considération de ces propositions.

Je vous prie de croire, Monsieur le directeur général, à mes sentiments les meilleurs

Didier Minot, Président de "Changer de cap"



## Annexe

### Première liste d'anomalies

Ces anomalies, irrégularités ou dysfonctionnements, proviennent le plus souvent de témoignages d'allocataires ou de constatation des associations les accompagnant. Elles peuvent être mises en application sans attendre la nouvelle conventions d'objectifs et de gestion, s'agissant du respect du droit ou de mesures de fonctionnement.

#### Le respect inconditionnel du principe du reste à vivre

Pour les personnes les plus éloignées des droits, l'instabilité des prestations et la dureté des contrôles se conjuguent avec la privation matérielle, le chômage, le travail précaire, l'isolement et l'instabilité, les difficultés de logement et les horaires contraints. Tout est lié, comme l'ont montré en 2019 ATD Quart-monde et le Secours Catholique ([voir ici](#)). Ces situations sont génératrices de souffrance sociale, de mal-être, d'une dégradation de la santé physique et mentale et de conséquences durables sur l'éducation des enfants. Une étude de la fondation Abbé Pierre ([voir ici](#)) montre que 71 % des ménages expulsés de leur logement (parfois suite à des ruptures d'APL) font face à des problèmes de santé ou des difficultés psychiques, et que 43 % des enfants ont des problèmes de décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de concentration. Vous ne pouvez pas ignorer toutes ces conséquences.

**Nous demandons le respect absolu du principe du reste à vivre** en revenant sur les exceptions au caractère insaisissable du RSA et aux recouvrements d'une prestation sur l'autre. Ce principe découle directement de l'impératif constitutionnel d'assurer à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement, qui doit être inconditionnel, s'agissant de l'état de nécessité de personnes en difficulté.

#### Non intégration du droit dérivé pour les parents étrangers européens

La CNAF, les CAF n'ont pas intégré dans leurs pratiques la reconnaissance du droit au séjour, et par voie de conséquence aux prestations sociales, des citoyens de l'Union européenne (UE), droit dérivé sous certaines conditions de la scolarisation de leurs enfants. Cette absence semble liée à un manque d'informations claires sur le sujet. En conséquence, de nombreuses familles sont aujourd'hui privées des prestations de la CAF auxquelles elles ont droit. Ce droit est rappelé par la DIHAL sous le timbre du gouvernement en novembre 2020 « *La Cour de Justice de l'Union Européenne a précisé que les citoyens européens ayant occupé un emploi dans un Etat membre peuvent se prévaloir d'un droit au séjour sans avoir à remplir les conditions posées par la Directive 2004/38/CE (ndlr : cela signifie qu'entre autres ils ne sont pas soumis aux conditions de ressources suffisantes) en se fondant sur l'article 10 du règlement N°10 du règlement 492/2011 prévoyant le droit pour l'enfant d'un travailleur migrant de poursuivre sa scolarité... ce droit au séjour s'étend aussi à l'autre parent qui a la charge de l'enfant (réf CJUE)* ». Ce droit s'étend à l'adulte qui a la charge d'un enfant qui n'est pas le sien, tant que celui-ci poursuit ses études. (« voir aussi la décision du DDD du 06/11/2019 »)

**Solution proposée :** que la CNAF intègre immédiatement cette disposition dans les règles qu'elle diffuse aux CAF afin que celles-ci aient l'autorisation d'appliquer ce droit, puisqu'il s'agit d'une mise en conformité avec la loi. Plus largement, la CNAF doit diffuser, comme l'y oblige le code des relations entre les usagers et l'administration, l'ensemble des instructions, quelle que soit leur dénomination, concernant l'ouverture des droits aux personnes citoyennes de l'UE.

#### Suspensions de droits résultant de retards dans la saisie des déclarations trimestrielles,

Le logiciel enregistre automatiquement « absence de déclaration trimestrielle » alors que celle-ci a été déclarée dans les temps, du fait de la surcharge des services qui enregistrent les déclarations avec plusieurs semaines, voire plusieurs mois de retard. **Solution proposée :** lors de la réception des déclarations trimestrielles, créer une case « déclaration trimestrielle reçue, en attente de traitement », qui interrompt toute suspension des droits.

#### Notification sommaire d'un indu par un courrier automatique

La notification de l'indu ne respecte pas la forme légale, ne fournit aucune explication, ne motive pas en fait et en droit la décision, et ne mentionne pas les droits d'accès, de rectification et d'information prévus par le

RGPD et le code des relations entre le public et l'administration, ôtant à l'allocataire, qui ne comprend ni la raison ni le calcul de l'indu, toute possibilité de se défendre.

**Solutions proposées :** compléter le paramétrage des logiciels pour systématiser les mentions légales (en Moselle les indications légales figurent au verso de la notification) et pour fournir les motifs en fait et en droit, la nature, les modalités de calcul et le montant des sommes réclamées. Modifier les critères d'évaluation des agents, qui imposent de faire du résultat, et de « l'abattage de dossiers », pour que ceux-ci privilégient la qualité du travail, incluant la relation humaine.

**Appliquer la loi ESSOC : les erreurs, même répétées, ne sont ni des fraudes ni des « fausses déclarations »**

Nous enregistrons avec satisfaction votre distinction très nette entre l'erreur et la fraude, estimant qu'il n'y a aucune assimilation des deux notions et que le volume des fraudes est infiniment moindre que celui des erreurs. Vous rappelez également que la bonne foi étant par principe présumée comme en dispose la loi ESSOC, la qualification de fraude doit être démontrée, et nous sommes heureux que vous réfutiez notre alerte sur la confusion pouvant exister entre les 2 notions.

Cependant, il existe une zone grise qu'il faudrait éclaircir, dès lors que des erreurs répétées sont assimilées à une fraude, sans en prouver l'intentionnalité, ou que des services contentieux entretiennent la confusion à travers le qualificatif de « fausses déclarations ». Dans un arrêt récent, la Cour de Cassation a donné raison aux services contentieux de la CAF des Pyrénées Orientales qui assimilent à une fausse déclaration, synonyme de fraude, arguant que « *l'allocataire ne pouvait légitimement ignorer devoir mentionner dans ses déclarations trimestrielles de ressources l'aide financière ...* » ([voir ici](#)). **Nous supposons que des textes récents ont précisé en interne les orientations que vous énoncez.** Serait-il possible d'en disposer ?

**Engager une concertation sur le rôle essentiel de l'action sociale**

La dématérialisation ainsi conduite se traduit par un transfert de charges du service public vers l'utilisateur et vers les associations accompagnantes, sans disposer des moyens suffisants pour y faire face. Les allocataires sont sommés de s'adapter, d'acquiescer une expertise, de prendre tous les risques face à une réglementation complexe, en partie non publiée, parfois contradictoire, peu ou pas explicite.

Les associations jouent un rôle d'appui important pour les allocataires, jouant un rôle de suppléance par rapport aux services publics devenus peu accessibles. Mais les associations et les travailleurs sociaux sont aujourd'hui **submergés par les déboutés des guichets et du téléphone**. Ils croulent sous les demandes sans toujours avoir eux-mêmes accès aux informations et aux relations directes qui leur permettraient de répondre aux allocataires.

Dans le même temps, leur rôle en matière d'action sociale est de moins en moins reconnu ni financé, alors qu'il revêt aujourd'hui une importance décisive pour renforcer la cohésion sociale tant pour les territoires ruraux et périurbains que pour les quartiers populaires et pour les publics spécifiques.

**C'est pourquoi il serait nécessaire de redéfinir clairement le rôle de chacun**, avec les fédérations et les organisations spécialisées, sans chercher à transférer sur elles des compétences administratives qu'elles n'ont pas pour remplir à leur place les obligations qui relèvent du service public.