



(<https://changerdecap.net/>)

Le contrôle (social) de la CAF contre les droits

Observations, premiers témoignages et propositions

Le discours officiel de la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales) est celui du contrôle du « juste droit » afin que chaque allocataire perçoive « tous ses droits, rien que ses droits », au regard de sa situation. Dans la pratique, de graves imprécisions des termes et des règles ont rendu possible une série de dérives dans les prestations, mais aussi dans les contrôles, qui n'ont plus pour objectif le « juste droit » mais sa régression.

Ces dérives sont également liées à la mise en place du *new public management* depuis une vingtaine d'années, à travers des conventions d'objectifs et de gestion conclues avec l'État. Des objectifs de réduction des volumes de prestations et des transformations profondes de leur mode de fonctionnement sont imposés aux CAF à travers des batteries d'objectifs et d'indicateurs tournant le dos aux finalités d'un service public. Les représentants des syndicats, toujours présents dans les conseils d'administration, ont été progressivement marginalisés par la technocratie, s'appuyant sur le rôle donné aux Conventions d'objectifs et de gestion, et nombre d'entre eux ont accepté les évolutions ou s'y sont résignés. La numérisation du fonctionnement et des contrôles, engagée depuis 2012, s'est accélérée depuis 2 ans avec la crise sanitaire.

Les modalités de contrôle qui nous occupent ici constituent un exemple de cette politique, qui consiste à faire payer aux plus pauvres les baisses de cotisations sociales consenties aux entreprises et aux plus riches.

AVERTISSEMENT – Ce document se fonde sur différents rapports et avis que nous avons pu consulter, ainsi que sur les premiers témoignages recueillis par notre Collectif et les échanges du forum qui a rassemblé le 24 février une soixantaine de participants. Il est appelé à évoluer avec de nouveaux témoignages.

Table des matières

1. Le contrôle (social) de la CAF contre les droits
2. Le Big data au service du harcèlement des précaires
 - 2.1. Une gigantesque base de données générant 32 millions de contrôles
 - 2.2. Un objectif politique, et non financier
 - 2.3. Des contrôles ciblés sur les plus vulnérables
 - 2.4. L'accès très difficile des allocataires à leurs données personnelles et à leur traitement
 - 2.5. Des règles complexes, non harmonisées, souvent inaccessibles
 - 2.6. Des contrôles multiples et automatiques
 - 2.7. De nombreuses atteintes aux droits des usagers
 - 2.8. Des contrôleurs juges et parties
 - 2.9. Des visites inopinées, intrusives et illégales, où l'absence est assimilée à un refus de contrôle
3. Illégalité et mépris du droit
 - 3.1. De nombreux contrôles entraînent une suspension des droits, souvent non notifiée
 - 3.2. Des pratiques de recouvrement illégales, au mépris du reste à vivre
 - 3.3. Le non respect du principe du contradictoire
4. L'erreur systématiquement assimilée à une fraude... pour remplir les quotas
 - 4.1. Une interprétation extensive du concubinage
 - 4.2. Les obstacles mis par les CAF aux procédures contentieuses
5. Une administration à la dérive
 - 5.1. Absence d'interlocuteur, erreurs répétées : une administration désorganisée par la numérisation
 - 5.2. Le cri d'alarme des syndicalistes de la CAF du Doubs
 - 5.2.1. Les agents des CAF en grève en juin 2021 pour la qualité des services aux usagers
6. Revenir au droit et à la solidarité

7. Une atteinte aux droits fondamentaux
 - 7.1. Les conséquences désastreuses d'une assimilation de la CAF à une entreprise
 - 7.1.1. La politique régressive du New public management
 - 7.1.2. Réduire les coûts, "contrôler les assistés"
 - 7.1.3. Des conséquences dévastatrices
8. Revenir au service public, remettre la relation humaine au coeur des CAF

Le Big data au service du harcèlement des précaires

Une gigantesque base de données générant 32 millions de contrôles

Les CAF sont en charge des allocations familiales, des aides au logement, des minima sociaux (RSA et prime d'activité) ainsi que de l'allocation adulte handicapé (AAH), etc. La plupart sont **sous conditions de ressources**. 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, afin de vérifier les droits de la personne et du ménage .

L'automatisation des contrôles est présentée par la **convention d'objectifs de la CNAF** (<https://www.caf.fr/presse-institutionnel/qui-sommes-nous/textes-de-reference/convention-d-objectifs-et-de-gestion>) 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, et le nombre de contrôles effectués automatiquement a été multiplié à l'infini.

Plus de 1 000 données sont collectées par personne sur 13 millions de foyers, soit la moitié de la population française. Ces données sont issues de l'interconnexion des fichiers des différentes administrations publiques. Faisant jouer un droit de communication, la CAF peut également consulter, à l'insu des personnes, leurs comptes bancaires, fiches de salaires, attestations d'assurance, factures d'énergie, etc. à des fins de contrôle.

Un objectif politique, et non financier

L'exploitation de ce flot de données (Data mining) est réalisée par des algorithmes à partir d'instructions données par l'administration. Ils sont opaques, non publiés, conçus à partir de critères politiques ou de rentabilité (voir plus loin). Cette opacité est renforcée par l'utilisation de l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique (machine learning), qui fait que nul ne sait pourquoi une personne classée dans tel ou tel profil par la machine. Le ciblage d'une personne ne peut plus être expliqué ni a fortiori discuté. Les agents reçoivent des listings ou sont indiquées en rouge des personnes incontrôlées, mais ils ne savent pas pourquoi une personne est ciblée par la machine.

32,25 millions de contrôles automatisés ont été effectués en 2020, 4 millions de contrôles sur pièces et 106 000 contrôles sur place. Au total, 7,35 millions d'allocataires ont été contrôlés. Cela correspond à peu près au total des bénéficiaires du RSA (1,95 millions), de l'AAH (1,22 millions) d'allocataires des APL (2,97 millions) et de la prime d'activité (4,43 millions), sachant que certains touchent plusieurs aides.

Ce dispositif est totalement disproportionné par rapport au montant des « indus » récupérés en 2020, qui s'élève à 829 millions d'euros pour 98,6 milliards de prestations versées, soit 0,8 % du total. À titre de comparaison, 25 % des ayants droits au RSA ne le touchent pas, soit **3 milliards d'euros par an** (<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/DD92.pdf>) d'après la DREES (Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques). Mais le ministère des Finances n'a certainement aucune envie de voir activer la distribution d'une telle somme.

Les demandes de Changer de Cap

Faire accéder l'ensemble des allocataires potentiels à leurs droits, en utilisant les capacités ouvertes par le croisement des données pour détecter les ayants droits, et développer un corps de conseillers pour aider les personnes à y accéder effectivement.

Développer un corps de conseillers pour aider les personnes à y accéder effectivement, en donnant la priorité au conseil plutôt qu'au contrôle.

Des contrôles ciblés sur les plus vulnérables

A partir des données recueillies, **un profil est établi pour toutes les familles**, des plus riches aux plus pauvres. Il permet de réaliser un contrôle social de l'ensemble de la population. Il sert à déterminer pour chacune un « score de risque » en fonction de ses caractéristiques sociales, économiques, fiscales, etc. Cela conduit inévitablement à concentrer les contrôles sur les plus fragiles.

La faiblesse des ressources est considérée comme un facteur de risque générant des « alertes data mining ». Les personnes en situation de précarité concentrent la majeure partie des contrôles, notamment les femmes seules avec enfants, les chômeurs, les handicapés, certaines professions. De ce fait, les statistiques de contrôle font automatiquement apparaître une **surreprésentation des précaires** dans les personnes contrôlées et dans les fraudes constatées. **La suspicion est auto-entretenu**.

Nous sommes frappés de constater que parmi les témoignages recueillis jusqu'à présent, les trois-quarts concernent des femmes seules en situation de précarité..



(https://i0.wp.com/changerdecap.net/wp-content/uploads/2022/02/peace-of-mind-349815_1920.jpg?ssl=1)
[TEMOIGNAGE]

Parissa à 33 ans. Elle vit seule et a le statut de travailleur handicapé. Elle bénéficie donc de l'AAH, ainsi que d'une prime d'activité. En décembre 2021, la CAF lui demande ses ressources pour l'année 2020, période où elle ne percevait quasiment pas d'allocations. « Je n'ai sincèrement pas compris l'intérêt de ce contrôle, si ce n'est d'exercer une forme de pression. Sans explication de leur part, je trouve ces demandes particulièrement intrusives et maladroites, d'autant plus que mes droits avaient été ouverts et mes déclarations faites, documents envoyés à l'appui. Ils avaient toutes les informations pour procéder à la vérification de ma bonne foi. »

La circulaire CNAF du 31 août 2012 [1] demande de « concentrer les contrôles sur les personnes nées hors de l'Union européenne », ce qui a bien évidemment un caractère discriminatoire, mais on ne connaît pas l'ensemble des instructions données par les directeurs généraux successifs de la CNAF pour orienter la construction des algorithmes.

[1] (https://changerdecap.net/?p=20417&elementor-preview=20417&ver=1649063587#_ftnref1) Lettre circulaire N° 2012-142 du 31 août 1992 « Modifications apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 en matière de fraude – plan nationale de lutte contre la fraude », p 41

Nous demandons qu'il soit mis fin aux contrôles ciblés pour les remplacer par des contrôles aléatoires. Mettre fin en particulier aux contrôles discriminatoires des populations nées hors Union européenne en remplaçant la circulaire du 31 août 2012 par un nouvelle circulaire remplaçant celle du août 2012 reposant sur des principes d'équité.

L'accès très difficile des allocataires à leurs données personnelles et à leur traitement

Face à un contrôle, l'allocataire incriminé ne dispose pas toujours des bases suffisantes pour élaborer son dossier de défense. En effet, les notifications qui lui sont fournies sont souvent insuffisantes, voire inexistantes (voir plus loin). De plus, certains courriers et messages ne sont 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 et d'inégalité des armes** (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FRA/INT_CCPR_IC_S_FRA_44914_F.pdf).

Il existe un code des relations entre le public et l'administration qui dispose (**article L311-1** (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000031366350/LEGISCTA000031367696/#LEGISCTA000031367696)) « qu'une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande ».

Certes l'article L311-5 de ce code précise que les documents relatifs à la recherche et à la prévention d'infraction ne sont pas communicables. Mais **sauf à considérer tous les foyers français sont des fraudeurs qui s'ignorent**, cet article ne saurait être opposé à la publicité d'algorithmes concernant l'ensemble des ménages.

Théoriquement, l'allocataire peut accéder aux informations et au traitement des données qui ont constitué la base du contrôle. Mais dans la pratique, l'accès des allocataires à leurs données est **impossible dans le délai d'un mois** accordé pour formuler des observations après un contrôle et pouvoir se défendre.

En effet, le locataire peut :

– soit, pour les **contrôles automatisés, faire valoir ses droits** auprès de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) sous une forme bien précise, par un courrier citant le RGPD et le Code des relations entre l'administration et les usagers.

– soit faire une **demande écrite auprès de la CADA**, mais seulement **après un recours gracieux**.

La CADA dispose d'un délai de 2 mois pour répondre, mais elle ne le fait que très rarement. Sa non-réponse vaut refus, et on peut alors aller devant le tribunal administratif. La saisine exige une forme qui demande une certaine technicité juridique. Il est possible pour cela d'obtenir une aide juridictionnelle, mais son obtention demande un délai de plusieurs mois.

Ces incohérences rendent impossible la contestation d'une décision de l'administration dans les délais impartis. Aussi, rares sont les allocataires qui effectuent ce parcours du combattant. L'absence de communication de ces données constitue une **violation du droit d'accès aux informations** garanties par l'article 14 du pacte des droits civils et politiques du comité des droits de l'homme de l'ONU, auquel a souscrit la France, car elle rend impossible la possibilité pour les allocataires de pouvoir se défendre utilement.

Nous demandons :

- **que la CNAF rende publiques** toutes ses circulaires et instructions relatives aux contrôles ainsi que la nature des données qu'elle utilise, les caractéristiques de la mise en œuvre des traitements, sans pouvoir se prévaloir de l'article L 311-5,
- **l'instauration de toute la transparence** nécessaire sur le data mining, les logiciels et les algorithmes utilisés, avec publication des codes en open source,
- **que tout citoyen qui en fait la demande puisse avoir accès facilement et sous 15 jours** aux informations le concernant, au nom de son droit à une défense équitable, supposant l'accès aux sources de l'accusation, et que le non respect de ce délai soit suspensif par rapport au délai d'un mois accordé pour répondre à un contrôle.

Des règles complexes, non harmonisées, souvent inaccessibles

Le Défenseur des droits souligne dans son rapport intitulé « **Luttes contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les usagers** » (https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportfraudeassociales-v6-06.09.17_0.pdf) 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 vulnérables.

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.

Bruno, allocataire du RSA, ne pensait pas devoir déclarer l'aide de ses parents dans ce moment difficile pour payer ses courses ses frais de formation. La CAF a pourtant estimé qu'il avait multiplié les erreurs de déclarations ce qui démontrait son intention frauduleuse. À l'inverse, le Conseil départemental a considéré que Bruno était de bonne foi et a accordé une remise de dette.

Dès 2010, la Cour des Comptes avait estimé « qu'un effort multiforme devait être entrepris pour repérer les sources de complexité et de confusion dans le régime des différentes prestations avec pour objectif de les rendre plus lisibles et plus faciles à appliquer. Le recours à des définitions variées pour une même grandeur, les ressources, rend plus complexe le contrôle les plus difficiles les croisements de fichiers, et réduit l'intelligibilité des obligations déclaratives des bénéficiaires ».

C'est également ce que relève Isabelle : « *Quand je suis allée 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 ?* »

Cette complexité, provoquée par l'empilement de circulaires et d'instructions successives, **non accessibles aux usagers**, se conjugue le dysfonctionnement des CAF liées à une informatisation mal maîtrisée (voir plus loin) pour rendre quasi inévitables les erreurs et les omissions, comme le souligne Bernadette, qui accompagne des familles depuis une vingtaine d'années.

[TEMOIGNAGE]

Thérèse. « Nous constatons que les demandes de déclarations trimestrielles sont envoyées en ligne sur l'espace des usagers, assez tardivement. Cela pose problème 30 à 40 % car des bénéficiaires sont peu ou pas alphabétisés ou n'ont pas d'ordinateur. Cet obstacle franchi, les délais des CAF sont tels que ces déclarations sont traitées au mieux 1 à 2 mois après la réception. Certaines déclarations sont perdues, y compris des déclarations envoyées en recommandé avec accusé de réception. Pour une même personne, les ressources à déclarer sont différentes selon les aides, ce qui accroît les difficultés. Les dysfonctionnements, même de la faute des CAF, entraînent les suspensions de versement aux allocataires. »

Nous demandons la remise à plat et une simplification drastique des règles par une commission indépendante, associant les citoyens, les agents des CAF et les associations accompagnant les personnes contrôlées.

Des contrôles multiples et automatiques

De plus en plus, les personnes en situation de précarité ont des revenus variables. Cela est très fréquent pour les travailleurs intérimaires, remplaçants, etc. par exemple dans les secteurs de la propreté, de la manutention, de la logistique. **Or tout changement de ressources, même de 50 à 100 €, déclenche automatiquement un contrôle**, que ce soit à la hausse ou à la baisse. Cela engendre un sur-ciblage sur les travailleurs pauvres, qui ont des revenus faibles, mais surtout des revenus variables : intérimaires, remplaçants, etc. Cela est très fréquent par exemple dans les secteurs de la propreté, de la manutention, de la logistique. Lorsqu'un bénéficiaire de l'AAH ne travaille pas alors que son conjoint travaille, il suffit d'une variation dans le revenu du conjoint pour déclencher un contrôle sur l'AAH.

L'algorithme semble travailler avec l'instruction « Ressources identiques ou différentes. Si différentes : contrôle ».

Robert a transmis à sa caisse un document concernant le RSA qui n'est pas normalisé. Pour l'interpréter, la Caisse enclenche un contrôle, et toutes les aides sont suspendues, et compris celles dédiées aux enfants alors que cela n'a rien à voir avec le RSA

Les personnes qui ont un « score de risque » élevé peuvent subir **plusieurs contrôles successifs**. C'est la machine qui déclenche.

Catherine est handicapée et vit avec l'AAH. Elle a subi 5 contrôles en 15 mois, qui s'accompagnent à chaque fois d'une suspension totale des allocations la durée du contrôle (voir plus loin).

Or, il semble qu'aucune instruction n'ait été donnée à la machine pour instaurer un délai suffisant entre les contrôles. Faute d'instructions adéquates, la machine bégaye et transmet indéfiniment des ordres de contrôle à intervalles rapprochés, ciblés sur les mêmes personnes.



(https://i0.wp.com/changerdecap.net/wp-content/uploads/2022/02/accounting-761599_1920.jpg?ssl=1)
[TEMOIGNAGE]

Pour Parissa, suite à ce contrôle, un mauvais calcul de la CAF niveau génère une nouvelle « dette » qu'elle paye dès réception. S'ensuit une nouvelle demande de contrôle de ressources pour les mois d'octobre et décembre 2021. Elle envoie ses justificatifs de ressources, pensant que cela constituait sa déclaration trimestrielle, mais un mois plus tard elle doit quand même faire cette déclaration.

De nombreuses atteintes aux droits des usagers

Ces atteintes sont signalées par Le Défenseur des droits, qui relève notamment :

- La majorité des notifications ne mentionnent ni les éléments de droit, ni les éléments de fait, ni les recours possibles (voir plus loin non-respect du principe du contradictoire).
- L'allocataire peut se faire assister d'une personne de son choix, mais cela n'est pas possible en cas de visite inopinée.
- Il est quasiment impossible d'obtenir la communication du rapport d'enquête et des pièces de son dossier dans les délais impartis pour faire un recours.
- Certaines décisions traduisent une méconnaissance du droit au séjour des citoyens de l'Union européenne (note RomEurope).

Une charte du contrôle sur place (https://www.caf.fr/sites/default/files/sidoc/dgp_00000115.pdf) rappelle certes la législation, la réglementation et les principes généraux qui encadrent ce type de contrôles, mais rares sont les allocataires qui en ont connaissance. De plus, les principes énoncés ne sont pas toujours vérifiés dans les faits. Sur les exemples rapportés, le contrôleur travaille à charge beaucoup plus qu'à décharge, comme le montre les procès-verbaux que nous avons pu consulter.

La déférence varie avec la condition sociale de l'allocataire contrôlé. D'ordinaire, les contrôleurs ne prennent pas soin d'expliquer précisément le cadre de leur intervention, ses limites et ses possibilités. Il n'en est pas de même avec les allocataires aisés. « Des enquêtes peu nombreuses mais symboliquement importantes sont réalisées au domicile d'allocataires aisés. Les visites sont alors beaucoup plus préparées, par crainte d'une plus grande résistance à la coopération et à l'éventuelle plainte que les cadres supérieurs ou professions libérales pourraient formuler à la suite d'un contrôle jugé trop inquisitorial. Contrairement à ce qu'ils font d'ordinaire, les contrôleurs prennent alors le soin d'expliquer précisément le cadre de leur intervention, ses limites et ses possibilités »^[1].

[1] Vincent DUBOIS, *Les conditions sociales de la rigueur juridique*, Dossier d'étude n°48 – CNAF, sept. 2003, p.119

Des contrôleurs juges et parties

La formation et le recrutement des contrôleurs posent également question. Les contrôleurs sont des agents agréés par l'autorité de tutelle et assermentés devant le tribunal d'instance, avec certainement la promesse de traiter les justiciables avec probité et équité, à charge et à décharge, dans le respect de la présomption d'innocence^[1]. Ce serment leur confère qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi et leur parole fait foi devant un juge. Malgré ces pouvoirs étendus, leur formation est très légère (6 mois). Ils sont recrutés à bac+2 sans concours, mais avec une enquête « de moralité » (c'est-à-dire de conformité avec le rôle qui leur est assigné).

De plus, des objectifs chiffrés de montants de fraude à constater sont fixés par la convention d'objectifs et de moyens au niveau national et cette politique du chiffre se répercute jusqu'aux contrôleurs. Comme pour la police, cette politique du chiffre vient entacher leur mission initiale et les incite à instruire des contrôles à charge plutôt qu'à décharge. Cette ambiguïté explique en partie les nombreux dérapages observés dans les témoignages reçus ou cités par le Défenseur des droits.

[1] Nous n'avons pas réussi à connaître le texte du serment prononcé

Selon nous

Une formation approfondie doit être dispensée aux contrôleurs sur les principes du droit, les règles déontologiques afférentes à la fonction de contrôleur, le cadre procédural contradictoire, leurs droits et devoirs et ceux des usagers, les règles de rédaction d'un procès-verbal. Cette formation demande bien plus de 6 mois et devrait être alignée sur celles des assistants de justice.

Nous proposons aussi que la fonction de contrôle évolue vers une fonction de conseil, dans la mesure où la plupart des soi-disant fraudes sont en réalité des jubilés des incompréhensions face à une réglementation complexe.

Des visites inopinées, intrusives et illégales, où l'absence est assimilée à un refus de contrôle

La CNAF recommande également les visites inopinées. Si le caractère inopiné du contrôle est indispensable lorsque les prestations sont la contrepartie d'une présence de l'usager à son domicile à des plages fixes, elles n'apparaissent pas utiles ni justifiées pour le maintien des prestations de la branche famille.

De nombreux aspects du contrôle à domicile s'apparentent à des méthodes d'enquêtes policières. Au même titre qu'un inspecteur de police constaterait une infraction en « flagrant délit », l'absence de l'allocataire à son domicile aux heures de bureau, vérifiée par la présence répétée du contrôleur sur place, peut constituer un élément à charge.

De plus, si la personne est absente, cela est considéré de façon totalement illégale comme un refus de contrôle, et comme le contrôleur et assermenté ses affirmations font foi. Comme le contrôleur est assermenté sa déclaration fait foi et sa parole du contrôleur sera seule prise en compte devant les juridictions.

[TÉMOIGNAGES]

Mehdi : « Monsieur, si vous ne travaillez pas, vous êtes revenu à quelle heure ? Je vous ai laissé un papier à 9h dans votre boîte aux lettres donc si vous l'avez pas vu ça veut dire que vous étiez au boulot. Ce n'est pas que vous étiez allé faire vos courses parce que sinon vous auriez pris connaissance de mon papier et à midi vous m'auriez attendu chez vous. : vous êtes quelqu'un qui travaille, monsieur, alors maintenant vous allez me dire la vérité »^[1].

Nadine : « En 2019, après 3 ans de procédure, j'ai pu obtenir l'accès à mes données personnelles. J'ai découvert que 3 ans auparavant j'avais fait l'objet d'un contrôle inopiné dont j'ignorais même l'existence. Or, un contrôle inopiné doit faire l'objet d'un rapport. J'ai donc demandé ce rapport à la CAF puis à la CNAF, qui a fini par me répondre que celui-ci n'existait pas. Donc le contentieux correspondant n'était pas fondé. »

^[1] Sacha Moskowitz, 2018, *La discrimination institutionnelle à l'égard des pauvres, à travers les dispositifs de contrôle des allocataires du RSA*. Mémoire de Master 1, université Paris I

Retrouvez ici l'ensemble des témoignages
(<https://changerdecap.net/2022/04/04/caf-temoignages-changer-de-cap/>)

Déjà, en 2009, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité avait recommandé aux CAF de procéder à des méthodes de contrôle plus respectueuses des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination, et enjoignait à la CNAF de rappeler à l'ensemble des Caisses placées sous son autorité les règles de droit applicables, peut-on lire dans le rapport du Défenseur des droits.

Or la CNAF entretient une certaine confusion sur ce point. La circulaire du 26 janvier 2016 précise que le contrôle peut être réalisé dans le cadre d'un rendez-vous ou de manière inopinée, bien que dans cette même charte figure la possibilité de l'assistance d'une tierce personne ou d'un traducteur, ce qui par définition ne peut être garanti dans le cadre de telles visites.

Nous demandons la fin des visites inopinées abusives et la mise en application des dispositions de la lettre ministérielle du 21 août 2013 qui demande aux caisses « d'envoyer **une notification individuelle à l'assuré** préalablement à l'entretien fixé, indiquant les pièces à fournir, permettant à l'allocataire d'être présent le jour du contrôle ».

Illégalité et mépris du droit

De nombreux contrôles entraînent une suspension des droits, souvent non notifiée

Dans les trois quarts des cas observés, cela entraîne une suspension totale de tous les droits, et pas seulement de la prestation contrôlée. Le versement des aides (allocation handicapé adulte, allocations familiales et APL) est suspendu dès le début du contrôle et pendant toute sa durée, comme le montrent les témoignages recueillis, au mépris du droit et de la dignité des personnes.

Pendant plusieurs mois, les personnes se trouvent privées de ressources, même dans le cas où le contrôle n'a pas mis à jour une irrégularité. De plus, ces aides ne sont rétablies qu'après un délai supplémentaire de 3 à 5 mois du fait de l'insuffisance croissante de personnel des CAF et des lourdeurs administratives.

Catherine, 40 ans, est handicapée, elle a une valve au cœur et vit avec l'AAH à Paris XIe. Elle a subi 5 contrôles en 15 mois. Elle découvre périodiquement que ses droits sont suspendus, sans aucune information préalable. Chaque contrôle durant environ 3 mois. Il faut 3 mois supplémentaires pour établir les droits et verser un rappel. Pendant toute cette durée, elle n'a aucune ressource et doit se débrouiller en empruntant à ses voisins et en allant aux Restos du cœur.

Le plus souvent, **le contrôle et la décision sont découverts de manière fortuite** : la personne découvre le non-versement des allocations sur son compte, sans aucune notification.

Thérèse est accompagnante : « Dans les dossiers que nous suivons, nous constatons qu'il n'y a aucune information, ni par écrit (le papier est devenu une denrée rare), 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. Il n'y a pas a fortiori d'information sur les motifs de droit ou de fait qui ont motivé la décision ni sur le calcul de l'indu. »

Nous demandons :

l'examen préalable par des personnes qualifiées des causes d'une anomalie signalée par un logiciel avant toute suspension des prestations.

En tout état de cause, les **prestations non concernées ne doivent pas être touchées**. Les suspensions de droit ne sont envisageables que lorsque la pratique frauduleuse est réellement

Des pratiques de recouvrement illégales, au mépris du reste à vivre

« Dans un but de simplification », les organismes de protection sociale ont reçu le pouvoir de récupérer le montant versé à tort par des retenues sur les prestations à venir, qu'il s'agisse de fraudes ou d'erreurs. Mais alors que ce recouvrement est **encadré par des textes législatifs et réglementaires** qui ont pour finalité de laisser **un reste à vivre** équivalent au montant du RSA pour une personne seule^[1]. Mais les caisses d'allocations familiales s'affranchissent massivement de cette obligation légale, en effectuant des prélèvements sauvages parfois de la totalité des ressources, sans même les notifier. Ces pratiques ne sont pas dues à des initiatives individuelles d'agents des CAF, mais résultent des instructions interne, non publiées à notre connaissance, de la CNAF aux Caisses et aux agents.

De plus, les Caisses **procèdent souvent par compensation**, prélevant une dette sur une autre allocation, par exemple un trop perçu de l'APL sur les RSA, sans explications. L'allocataire constate une diminution de l'aide sans pouvoir l'expliquer, et n'a aucun moyen de contester car il n'a pas d'information.

^[1] pour les branches maladie et vieillesse : CSS art.R 355-4 ; L323-3 ; L433-3 et L355-2. Pour Pôle emploi : L5428-1

Florence ne peut pas survivre avec 300€ par mois. Elle a déjà vendu des livres, CD, DVD, vinyles, vêtements pour survivre. Or, la CAF vient de lui réclamer plus de 1000€ de trop perçu concernant l'APL de 2021 et donne l'ordre à ACTIS (office public de l'habitat de Grenoble) de prélever ce mois-ci un loyer de 670 €, alors que normalement celui-ci est inférieur à 300€. De ce fait, son compte présente un découvert de 1300€ alors qu'elle vit avec zéro centime. Elle ne peut plus retirer d'argent, bien que sa conseillère à la Banque Populaire fasse ce qu'elle peut pour la soutenir. D'où le cri qu'elle nous adresse dans son témoignage :

« 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 ! Alors que j'ai de graves maladies pulmonaires, il n'est pas question que je me retrouve sans meubles et dans la rue avec ma petite chienne que je n'ai pas l'intention d'abandonner non plus !! »

Ces ruptures constituent **l'une des principales causes de basculement**, comme le déplore la fondation Abbé Pierre dans une **étude très argumentée de 2020** (<https://www.precarite-energie.org/wp-content/uploads/2020/11/enquete-prestations-sociales-logement-septembre-2020.pdf>) : « Prestations sociales de la CAF et logement – Enquête sur les freins rencontrés ». Avec l'interruption de leurs allocations, certaines personnes se retrouvent expulsées de leur logement, interdites bancaires, en situation d'angoisse ou de détresse psychique.



(https://i0.wp.com/changerdecap.net/wp-content/uploads/2022/03/woman-3085698_1920.jpg?ssl=1) **Isabelle.**

« En 2015 on m'a supprimé mon RSA pendant 27 mois. Ils avaient demandé une déclaration de patrimoine à 300 personnes, dont moi. Je ne l'ai jamais reçue, mais après 3 mois 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.

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. Heureusement, j'ai eu le soutien de Serge, qui est ici à mes côtés, et du mouvement des chômeurs de Mulhouse. »

Nous réclamons

- **l'interdiction des prélèvements sauvages** effectués par les caisses en dehors de toute légalité, et l'application de la réglementation relative au « reste à vivre » dans le cadre de **plans de remboursement personnalisés**, adaptés au cas par cas
- la possibilité effective d'obtenir des **dommages et intérêts** en cas de manquements à cette règle.

Le non respect du principe du contradictoire

La légalité des sanctions administratives est conditionnée par le respect du principe du contradictoire.

La personne mise en cause doit être informée de la nature et de la cause de l'accusation, des arguments susceptibles de lui être opposés, afin d'être en mesure de se défendre avec un délai suffisant pour le faire. Ce principe n'est jamais complètement respecté, malgré le Code de la sécurité sociale qui l'exige (art. L114-11)

[TEMOIGNAGE]

Caroline reçoit une « procédure contradictoire ».

« Au travers du contrôle effectué sur votre dossier, j'ai été amenée 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 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 (article L554-2 du code de la sécurité sociale et article 441-6 du Code pénal) ». À noter la différence de ton entre le corps de la lettre et le message d'accompagnement, signé du contrôleur avec la mention « cordialement », ce qui renforce, sans en avoir la preuve, l'hypothèse d'une possible rédaction de la procédure contradictoire par un système automatique.

Cette notification sommaire ne respecte ni le principe du contradictoire, ni celui de la présomption d'innocence. Sans attendre la réponse de la personne incriminée, il annonce en effet la qualification de fraude. Légalement, le contrôle doit apporter la preuve d'une intention frauduleuse, au-delà d'une erreur de déclaration, et indiquer le montant et les modalités de calcul de l'indu, les délais de réponse et les voies de recours. Un tel courrier demande à l'assurée de reconnaître un constat dont elle ne connaît pas le détail. Cela rend impossible la construction d'une réponse argumentée.

Alors que le serment du contrôleur l'oblige sûrement à travailler à charge et à décharge, le rappel d'un risque d'amende ou d'emprisonnement, auprès d'une personne non juriste en situation de précarité constitue **une forme d'intimidation** qui rend sa défense encore plus difficile. Celle-ci, en l'occurrence, a joué à plein : Caroline n'a pas osé demander des explications, tout en étant révoltée par le procédé. Elle a juste plaidé la bonne foi.

L'erreur systématiquement assimilée à une fraude... pour remplir les quotas

Comme le montre le témoignage de Caroline, **l'erreur et les oublis non intentionnels sont ici assimilés à une fraude**. Alors qu'en matière fiscale, douanière ou de cotisations sociales la fraude est définie comme « une irrégularité ou omission commise de manière intentionnelle au détriment des finances publiques » (comme le souligne un **rapport du Défenseur des droits** (https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapportfraudessociales-v6-06.09.17_0.pdf)), le ministère des Affaires sociales et de la santé a parlé à propos de la branche famille « de fraude involontaire par méconnaissance des règles et de leur complexité »[1].

Jusqu'en 2020, l'article L114-17 du Code de sécurité sociale assimilait de même les erreurs et oublis à la fraude : « Peuvent faire l'objet d'une pénalité (...) l'inexactitude ou le caractère incomplet des déclarations faites pour le service des prestations ». En 2020, a été ajouté, pour répondre aux critiques, « sauf en cas de bonne foi de la personne concernée ». Cette modification législative du bout des lèvres est, semble-t-il, restée lettre morte, au vu des témoignages que nous avons collectés.

Aujourd'hui, dans sa communication, la CNAF prétend développer **une communication intensive sur le droit à l'erreur**, et affirme envoyer des SMS, des courriels et appeler directement les allocataires pour les alerter sur les situations qu'ils oublient le plus fréquemment de déclarer. Rien de tout cela n'apparaît dans les témoignages recueillis.

[1] Réponse ministérielle à la question écrite N° 97 736, J.O. du 22 novembre 2016, page 9590

[TEMOIGNAGE]

Carmen a déposé une demande de RSA. Dans ce cadre, elle a omis de déclarer son CODEVI présentant un solde créditeur de 28,78 euros, pour la bonne raison qu'elle en avait oublié l'existence. Sur le fondement d'une suspicion de fraude, certainement indiquée par l'algorithme, la caisse de retraite a refusé de lui ouvrir le droit à cette allocation. Sur intervention du Défenseur des droits, rappelant que cet oubli ne pouvait à lui seul constituer une fraude, la Caisse est revenue sur sa décision.

Nous demandons

que la modification de l'article L 114-7 du Code de la sécurité sociale fasse l'objet d'une instruction claire de la CNAF aux Caisses et aux contrôleurs, afin que **le droit à l'erreur affirmé dans les documents** (https://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/210617%20DP_r%C3%A9sultats%202020%20de%20la%20politique%20de%20pr%C3%A9vention%20et%20lutte%20contre%20la%20fraude.pdf) explicatifs devienne effectif au niveau des Caisses, et que l'intention frauduleuse devienne explicitement un élément constitutif de la fraude, sans laquelle aucune pénalité ne peut être infligée.

Cette pratique illégale n'a rien d'accidentel. Elle est liée à la politique du chiffre instaurée par les ministres successifs. Elle est inscrite dans la **convention d'objectifs et de gestion 2018-2022** (<https://www.caf.fr/presse-institutionnel/qui-sommes-nous/textes-de-reference/convention-d-objectifs-et-de-gestion>) entre l'État et la CNAF, qui comporte des indicateurs de résultats chiffrés. C'est ainsi que l'annexe 11 précise **un montant de fraudes** que la CAF s'engage à atteindre chaque année :

- 300 M€ en 2018
- 310 M€ en 2019
- 330 M€ en 2020
- 360 M€ en 2021
- 380 M€ en 2022

Il est inacceptable que **ces exigences de résultats se répercutent sur les contrôleurs**, qui sont alors juges et parties et ne peuvent plus instruire à charge et à décharge. Le Défenseur des droits constate que « les objectifs chiffrés de détection des fraudes imposés par l'État aux organismes de protection sociale ont pour effet d'étendre la notion de fraude. 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. En effet, les objectifs de lutte contre la fraude arrêtés à l'échelle nationale sont dupliqués dans les objectifs individuels fixés annuellement aux agents des organismes. Ainsi le calcul de la **prime d'intéressement des contrôleurs** peut dépendre notamment du montant des indus frauduleux détectés ».

Cette politique du chiffre développe en outre une concurrence entre les organismes créanciers d'une personne en difficulté. Explication donnée par le Défenseur des droits [1] : quand des personnes font l'objet d'un plan de surendettement, le Code de la consommation oblige à un étalement des dettes, mais en exclut « les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses ».

S'appuyant sur cette règle, la CNAF a donné pour consigne en 2012 [2] de « faire valoir le caractère frauduleux, voire de prononcer une pénalité administrative préventive avant même l'achèvement de toute procédure contradictoire, de façon que sa créance soit exclue de la procédure de surendettement. En cas de soupçon, il convient par précaution de faire valoir le caractère frauduleux de la créance le plus rapidement possible. Si les commissions de surendettement n'admettent pas d'exclure ces créances, il conviendra de veiller à prendre rapidement une décision de pénalité, même d'un montant symbolique ». **Les contrôleurs sont ainsi invités à se partager les dettes des précaires à travers une course à la créance.**

Ainsi, **l'assimilation de l'erreur ou des oublis à la fraude** trouvent son origine dans la politique du chiffre imposée par le *New public management* (voir plus loin) et la concurrence instaurée entre les organismes sociaux pour faire leur objectif de récupération des créances, sans se préoccuper ni des atteintes aux droits et des injustices ainsi créées ni des conséquences graves et parfois dramatiques pour les assujettis. Cette politique est aggravée par l'automatisation induite par la numérisation, qui multiplie les décisions automatiques.

[1] Rapport Défenseur des droits p. 35-36

[2] Lettre circulaire N° 2012-142 du 31 août 1992 « Modifications apportées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 en matière de fraude – plan nationale de lutte contre la fraude »

La CNAF a mis en place en 2012 une « base fraude », c'est-à-dire un fichier des usagers considérés comme fraudeurs (circulaire du 31 août 2012). Ce fichier a été officiellement supprimé le 14 septembre 2018. Mais on ne peut être pleinement rassuré par cette annonce, car un bilan chiffré des fraudes est transmis chaque année aux autorités de tutelle, faisant partie des indicateurs de la convention d'objectifs. Rien n'indique par ailleurs que les profils des personnes fichées aient été modifiés, car chacun se voit assigner un code permettant de déterminer s'il s'agit du 1^{er}, 2^e, 3^e, etc. cas de fraude (Voir le **Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies** (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FRA/INT_CCPR_IC_S_FRA_44914_F.pdf) du Cabinet DBKM, page 11)

Or **ces indications sont communiquées aux autres organismes de protection sociale**, qui ont connaissance de cette mention. Quand la qualification de fraude est abandonnée, leur code n'est pas modifié automatiquement. Équivalente à l'inscription sur un casier judiciaire, elle peut avoir de graves conséquences sur la vie personnelle des personnes concernées. Rien n'est prévu pour pouvoir contester cette inscription.

Nous réclamons

la publicité des codes et des **scores affectant chaque personne** dans les différents fichiers de la protection sociale et la mise en place de mécanismes automatiques d'actualisation de ces informations dans les différents fichiers publics.

Une interprétation extensive du concubinage

De nombreux jugements rappellent que **le concubinage suppose l'existence de relations affectives** et pas seulement de relations matérielles. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision N° 99-419 du 9 novembre 1999, a 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 ». Le Défenseur des droits définit le concubinage par cinq critères cumulatifs :

- vie commune,
- stabilité et continuité,
- relations affectives,
- mise en commun des charges,
- mise en commun des ressources

Or, au cours des dernières années, alors que la **colocation** s'est beaucoup développée avec la multiplication des situations de **précarité** et la création **d'habitats partagés**, les contrôleurs choisissent à la carte parmi ces critères et persistent souvent à considérer les colocations et la mise en commun des charges comme des relations de concubinage.

[EXEMPLE]

Pour des raisons financières, Marc et son fils vivent en colocation avec Julie. Chacun dispose de sa chambre fermée à clé, comme l'atteste un constat d'huissier. Lors d'un contrôle, la CAF considère l'existence d'un concubinage au motif que Julie s'occuperait du fils de Marc en son absence et que le versement des loyers n'apparaît pas de façon régulière sur le compte bancaire de Marc, que la CAF a consulté. L'intervention du défenseur permettra de rétablir la situation.

Nous demandons

que la situation du concubinage soit définie par les cinq critères cumulatifs par voie réglementaire ou législative, proposés par le Défenseur des droits, : vie commune, stabilité et continuité, relations affectives, mise en commun des charges, mise en commun des ressources.

Les obstacles mis par les CAF aux procédures contentieuses

Face à l'absence d'interlocuteur, la seule solution pour les allocataires contestant une décision est le recours gracieux devant la CRA (Commission de recours amiable). La CRA a 2 mois pour répondre.

Bernadette raconte n'avoir « *jamais vu de réponse en 22 ans d'accompagnement. Au bout de 2 mois, on considère qu'il y a refus implicite. On peut alors saisir la justice.* »

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

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 ;
- les règles se situant hors de la légalité ne font pas l'objet de textes publics mais d'instructions internes ;
- 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 ;
- l'accès aux informations administratives est dans la pratique très difficile, car ils demandent une saisine de la CADA.

Bien souvent du temps s'est passé entre l'enquête et les poursuites. Comme on l'a dit, certains courriers et messages des organismes prestataires sont parfois effacés par l'administration à des délais variables, supprimant les preuves.

Pour toutes ces raisons, les allocataires se trouvent en position défavorable face à l'administration devant le juge administratif. Ce qui dissuade nombre d'entre eux de faire valoir leurs droits.

Conséquence de cette situation : **de nombreux allocataires en situation de vulnérabilité renoncent à une procédure de contestation**, car il est bien difficile à une personne isolée de contester les injonctions d'un contrôleur, et beaucoup sont submergés par des multiples problèmes de vie quotidienne et ne connaissent pas les procédures. Ils demandent alors une simple remise gracieuse qui vaut reconnaissance de dette.

Il existe cependant de nombreuses associations, permanences sociales et réseaux informels qui 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 matérielle.

On pourra se reporter par exemple au document très clair ***Procédures en recouvrement d'indus CAF/MSA : quels sont les droits des personnes ?*** (http://www.gisti.org/IMG/pdf/note_proce_dure_en_recouvrement_d_indus_caf_avril2021.pdf) élaboré par le collectif « **Accès-droits-sociaux** ».

Aujourd'hui, ces associations voient leurs financements se réduire, voire être supprimés par l'État et certaines collectivités, alors que leur rôle est de moins en moins reconnu.

C'est pourquoi **nous demandons que l'accès effectif à un conseil soit garanti** comme un droit, et que les associations qui y contribuent voient leur rôle reconnu et leurs financements sécurisés afin qu'une assistance juridique et administrative soit assurée pour l'ensemble des allocataires qui en ont besoin.

Une administration à la dérive

Absence d'interlocuteur, erreurs répétées : une administration désorganisée par la numérisation

Nous avons déjà signalé les délais d'envoi des déclarations trimestrielles, les pertes de déclarations, y compris envoyées par courriers recommandés avec accusé de réception, et de traitement de ces déclarations au mieux 12 mois après la réception.

De nombreux témoignages font état **d'erreurs génératrices de** versements à tort de sommes qui ensuite font l'objet de rappels et de demandes inappropriées qui induisent les assujettis sur de fausses pistes, voire des demandes illégales. Dans la plupart des cas, les Caisses ne reconnaissent par leurs erreurs et les imputent aux allocataires.

Face à ces problèmes, on constate **une absence d'interlocuteur**.

[TEMOIGNAGES]

Houria a bénéficié du RSA alors qu'elle n'y avait pas droit, car elle ne savait pas qu'il faut pour cela 5 ans de présence régulière en France. La CAF fait une demande de remboursement du trop-perçu, ce qui est normal, mais opère d'autorité un prélèvement sur ses prestations, sans information sur la durée du remboursement,

ce qui l'est beaucoup moins. Pas de réponse aux mails, impossibilité de les joindre par téléphone. L'appel est coupé au moment où un interlocuteur prend l'appel après une heure d'attente

A Paris, le centre social Goutte d'Or observe qu'il existe des encarts rouges sur la page d'accueil des comptes des personnes, leur demandant de déclarer leurs ressources trimestrielles pour la prime d'activité, quand bien même la situation de ces personnes n'ouvre pas droit à cette prime. La prestation leur est attribuée et ensuite on leur demande de rembourser le trop-perçu.

Bernadette. « *Il existe bien une plate-forme téléphonique, mais celle-ci est très difficile à joindre. Quand on y parvient, on trouve au bout du fil des intérimaires chargées de communiquer, Les personnes ont des informations très limitées et n'ont aucun moyen d'action. Il est possible d'obtenir un RDV physique dans une CAF, mais il faut plusieurs semaines, voire un à deux mois, et les interlocuteurs rencontrés ne sont pas en mesure, de débloquer la situation, même si la personne arrive avec toutes les pièces justificatives, et ils ont des moyens extrêmement limités.* »

La numérisation de la CAF au pas de charge semble avoir entraîné une désorganisation des circuits de traitement des dossiers et une incapacité de plus en plus grande à répondre aux messages. Les courriers reçus par les allocataires se partagent entre des messages automatiques produits par l'algorithme et des SMS ou des mails envoyés à la va-vite par des agents soumis eux-mêmes à des impératifs de productivité.

[TEMOIGNAGE]

Jean-Michel reçoit un SMS d'alerte de la CAF. Ce dernier est tellement laconique et mal écrit qu'il pense qu'il s'agit d'un SMS de phishing. Voici son contenu, en majuscules, sans aucune ponctuation : « URGENT AIDE AU LOGEMENT VOTRE DOSSIER EST INCOMPLET RDV SUR WW.CAF.FR ». (Oui, il manque bien un w à www »). Jean-Michel se connecte sur son compte à l'aide d'un autre appareil, croyant toujours à un phishing. Le lendemain, il reçoit un courrier papier, cette fois signé par le directeur de la CAF, l'enjoignant de remplir au plus vite la déclaration trimestrielle de ressources. S'il ne le fait pas il risque de perdre le RSA. Il répond, demandant pourquoi il reçoit ce courrier alors qu'il a renseigné la déclaration trimestrielle de ressources depuis longtemps.

La première réponse concerne le SMS d'alerte. Un conseiller lui explique que la CAF a besoin, pour calculer l'allocation logement, du loyer de référence indiqué par le propriétaire. La seconde réponse concerne la lettre papier : « 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 ». Or, sa déclaration a été enregistrée le 6 janvier et le complément d'informations le 11 janvier ! Le 5 février, il consulte son compte bancaire et s'aperçoit que seul le RSA est versé, alors que le conseiller de la CAF lui a indiqué que son dossier était régularisé. Il appelle le propriétaire, qui lui répond qu'il n'a jamais reçu de relance mais qui décide d'envoyer l'attestation de l'année dernière. À ce jour, 10 février, la situation n'est pas réglée. Si Jean-Michel regrette le manque de communication claire de la part de la CAF : « cette institution dispose de moyens énormes, mais elle est incapable de communiquer correctement sur certains problèmes. Exaspérant et désolant ! »

Sur cette question, **les témoignages abondent**

Myriam, Paris XVIIIe, a vu s'interrompre les versements de son RSA pendant environ 16 mois, sans aucune réponse à ses recours (CAF locale, CAF de Paris, mails...). Après recours auprès du médiateur, les versements ont repris (après 16 mois d'interruption !) Avec remboursement des sommes dues, mais sans explications.

Sandra ne fait pas partie des plus précaires, mais c'est la 2^e fois en 6 mois que la CAF lui demande de rembourser un trop-perçu s'élevant à plus de 2000€ à chaque fois. En septembre 2020 elle a déclaré un changement de situation (concubinage) et a remboursé cette somme dans les délais demandés, non sans difficulté pour des raisons techniques de plafonds bancaires. Le 5 janvier 2022 elle reçoit un nouveau courrier lui indiquant que ses droits avaient changé pour la période de juin à août 2020 et que sur cette période il avait eu un trop perçu de 2412€ (allocation logement et RSA). Or, à sa connaissance, aucune modification de ses ressources annuelles n'est intervenue au cours de cette période. Elle envoie donc un courrier 18 janvier 2022 sur son espace personnel demandant le détail des raisons et du calcul qui amène à reconsidérer aujourd'hui ses droits, ainsi qu'une régularisation définitive de sa situation. À ce jour, elle n'a aucune réponse.⁵

La gestion de certains dossiers semble de plus **inspirée par l'hostilité ou la méfiance**, avec des questions inappropriées parfois des pièges, induisant les allocataires dans des démarches illégales ou sans issue.

Sika, de nationalité guinéenne, a obtenu pour sa famille son numéro d'allocataire CAF en 2021. Mais depuis 13 mois, la CAF de l'Essonne n'ouvre pas les droits. Elle demande et redemande des documents sur la famille et les enfants, qui leurs sont régulièrement envoyés. Quand on envoie ces documents, elle en redemande d'autres. Finalement, elle demande une attestation de la préfecture qui n'existe pas. Sika a demandé l'intervention de la médiatrice CAF, sans résultat, interpellé par courrier le directeur de la CAF, toujours sans suite. Elle envisage de s'adresser au Défenseur des droits.

C'est pourquoi nous demandons

- que l'accès effectif à un conseil soit reconnu comme un droit,
- que les associations qui y contribuent voient leur rôle reconnu
- que leurs financements soient sécurisés afin que l'assistance juridique soit de droit pour l'ensemble des allocataires qui en ont besoin.

Le cri d'alarme des syndicalistes de la CAF du Doubs

L'examen des courriers et des échanges avec les allocataires montre que **de nombreux dysfonctionnements sont liés à la désorganisation interne des CAF**.

Nous avons d'abord constaté ses dysfonctionnements à travers les témoignages pour découvrir ensuite l'ampleur des difficultés et de la souffrance au travail des agents des CAF, dont la grande majorité reste attachée à leur métier et à sa finalité sociale.

Nous donnons ici de **larges extraits du document produit par les syndicats de la CAF du Doubs** en mai 2021.

Comme beaucoup de CAF, celle du Doubs est touchée par une série de problèmes informatiques qui rendent difficile la vie de ses agents et de ses allocataires. Pour les aides au logement, le système informatique repose principalement sur un logiciel, Cristal, le même depuis 1999. Ce logiciel permet de gérer les versements des allocations et qui, le plus souvent, les détermine. La plupart calculées automatiquement, parce que ce calcul est d'une complexité aigüe : « les aides sont toutes liées, quand on bouge quelque chose dans un dossier, ça peut tout changer. Avant la réforme des allocations logement, le logiciel prenait déjà en compte 15.000 règles. Pour être capable de rentrer correctement les données, il faut un an de formation, et pour être efficace, il faut deux ans d'expérience ».

De plus, la CAF a sous-traité plusieurs travaux à des sous-traitants qui n'ont pas communiqué leurs algorithmes, et les agents n'ont pas toutes les informations nécessaires. En cas d'erreur, ils ont peu de marge de manoeuvre et doivent refaire les calculs à la main. Quand un dossier bloque, le logiciel peut rejeter une manipulation et refuse de le valider. Ces erreurs font perdre du temps aux agents, ils sont aussi source d'angoisse pour les allocataires. « Il y a quelques semaines, nous nous sommes retrouvés avec 1500 dossiers indus injustifiés. Pendant le week-end, le système informatique avait généré des trop-perçus fictifs à des allocataires Doubs et du Jura. Il a fallu reprendre les créances une à une pour les remettre à jour tous les dossiers ». Face à des difficultés, les délégués constatent une multiplication des arrêts-maladie, et craignent des burn-out en série chez des agents déjà sous pression des plans successifs de réduction d'effectifs. « Je vois des collègues pleurer » dit l'une des déléguées. Car, outre les erreurs informatiques, les techniciens doivent gérer l'inquiétude et la colère des effets allocataires qui subissent les retards et les erreurs, auxquels ils ne peuvent pas répondre.

Contacté à ce sujet, la CNAF reste dans le déni « Peu d'allocataires sont concernés par des anomalies informatiques. Cela ne concerne que 2 % des bénéficiaires sur tout le territoire. Une partie des problèmes est déjà réglée. Les allocataires ont connaissance de la situation dans leur dossier personnel, et de nombreuses informations sont fournies à travers « la foire aux questions ». Nos équipes mettent tout en oeuvre pour les résoudre dans les meilleurs délais. 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 ».

Les agents des CAF en grève en juin 2021 pour la qualité des services aux usagers

Le 29 juin 2021, les salariés des CAF de toute la France étaient en grève pour réclamer des recrutements et dénoncer la dégradation constante des conditions de travail, au détriment de la qualité des services aux usagers et un sous-effectif chronique, aggravé par le nouveau logiciel informatique responsable de nombreux dysfonctionnements.

[TEMOIGNAGE]

Philippe, technicien conseil à la CAF 66, et représentant du personnel élu CGT : « Répondre à un allocataire et traiter des dossiers est devenu un véritable calvaire pour nous : ce n'est que bugs, plantages et anomalies en tous genres. Les collègues sont épuisés et se sentent démunis. Nous faisons des acomptes pour les situations les plus urgentes car on ne peut pas laisser des familles entières dans le dénuement, surtout dans un département comme le nôtre où l'on connaît l'importance des caisses d'allocations familiales ».

Source (<https://www.francebleu.fr/infos/economie-social/le-mal-etre-au-travail-grandit-chez-les-agents-des-caisses-d-allocation-familiales-du-departement-1624983833>) : France Bleu, 29 juin 2021 , *Le mal-être grandit chez les salariés des Caisses d'Allocations familiales*

Mais ce mouvement a été peu relayé, dans une période polarisée par les questions sanitaires, et les salariés ont eu le sentiment d'avoir été peu soutenus. Ils en gardent un sentiment d'isolement et d'impuissance.

La numérisation des opérations s'accompagne d'une compression des effectifs et d'une pression à l'accroissement de la productivité qui rend très difficile tout travail de qualité. Ils se trouvent soumis à une pression idéologique leur expliquant qu'ils ne sont plus des services publics mais des entreprises, en les soumettant à de nombreux indicateurs de résultats alors qu'ils n'ont plus les moyens de bien travailler.

La crise sanitaire a accéléré cette désorganisation, qui entraîne un découragement et une perte de sens des agents de la CAF. Cette situation n'est pas propre aux CAF mais touche tous les organismes publics.

Il serait utile de solliciter des témoignages des agents des CAF, dont on pressent que beaucoup restent attachés à un esprit de service public, mais qui sont soumis à une pression managériale considérable, assorti d'une réduction des effectifs.

Revenir au droit et à la solidarité

Une atteinte aux droits fondamentaux

Les pratiques actuelles portent atteinte à différents droits protégés par le Pacte international des droits civils et politiques, par la charte des droits fondamentaux européenne, les principes généraux du droit en France. Comme le rappelle le cabinet DBKM, dans son **rapport au comité des droits de l'Homme de l'ONU** (https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FRA/INT_CCPR_ICJ_FRA_44914_F.pdf) (« Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques ») le respect de l'article 14 du Pacte des droits civils et politiques de l'ONU impose à l'administration d'assurer, en vertu du principe de l'égalité des armes, à minima, l'accès des allocataires à leur dossier dès le début de la procédure d'enquête, de telle manière que ces derniers puissent fournir des arguments en leur faveur.

Comme le note un témoignage, « on a une situation d'infra-droit, avec une institution qui édicte ses propres règles, avec ses propres pratiques, ses propres instructions, qui ne sont pas connus de l'allocataire et contre lesquels il ne peut pas se défendre ».

Ce que l'on constate ici rejoint les atteintes au fonctionnement des institutions démocratiques, aux droits de s'associer librement, de manifester, de s'exprimer, et au droit fondamental à la dignité et à la solidarité et à la fraternité.

Le défenseur des droits a montré, il y a déjà 4 ans, comment « les larges pouvoirs accordés aux organismes chargés d'une mission de protection sociale ont entraîné des dérives dans les procédures de contrôle, de qualification et de sanction de la fraude, avec des effets dramatiques susceptibles de porter atteinte au principe d'égalité devant le service public à celui de la dignité de la personne et au principe du contradictoire ». Ce rapport précis et sévère a été suivi de quelques bons mots dans les déclarations de la CNAF, affirmant le droit à l'erreur dans sa notice d'information, mais nous constatons à travers les témoignages recueillis que rien n'a changé sur le terrain.

Au contraire, la numérisation à marche forcée s'est poursuivie, s'accompagnant de baisse d'effectifs dans les services des CAF. Non seulement les atteintes aux droits n'ont pas été sanctionnées, mais elles ont été encouragées voire même imposées par les directives données aux caisses, puis aux contrôleurs, sommés de faire du chiffre, pour atteindre les objectifs de la Convention.

Cette situation perdure que parce qu'elle est peu connue. C'est pourquoi nous souhaitons **faire connaître ces atteintes aux droits**, susciter une large mobilisation autour du respect des droits fondamentaux qui sont en jeu, et demander le respect de ses droits, y compris à la justice

Les conséquences désastreuses d'une assimilation de la CAF à une entreprise

La politique régressive du New public management

La protection sociale en tant que droit universel, issue du Conseil National de la Résistance, a été mise en place par les ordonnances de 1945. Le détricotage du dispositif ne date pas d'aujourd'hui, comme l'a montré Jean-Claude Boual en 2017 dans un « **Bref historique de la protection sociale en France** » (<http://www.associations-citoyennes.net/wp-content/uploads/2017/07/Bref-historique-protection-sociale-en-France.pdf>).

Mais celui-ci s'est accentué avec la **mise en place du *New public management***, à partir de la LOLF (loi d'orientation pour les lois de finances) en 2001. Celui-ci a transposé les méthodes de gestion du secteur privé aux administrations publiques, imposant progressivement une privatisation de l'action publique en France.

La motivation basée sur l'éthique du secteur public est remplacée par **la diminution des coûts et la mesure de « performances »**. L'État n'est plus tenu d'assurer des fonctions collectives au nom des principes de liberté, d'égalité et de fraternité, mais de remplir des missions avec des objectifs de performances mesurables par des indicateurs des résultats. Concrètement, la technocratie européenne et le ministère des finances, c'est-à-dire une aristocratie financière à la fois publique et privée, prend les décisions essentielles à travers les Conventions quinquennales d'objectifs et de gestion. Les syndicats qui théoriquement assuraient la gestion paritaire de la Sécurité sociale ont été progressivement mis hors course par la technocratie et le patronat.

Réduire les coûts, "contrôler les assistés"

Cette orientation s'est concrétisée par la réforme de l'assurance maladie en 2004, qui a instauré une **politique de lutte contre la fraude** et a transformé les finalités mêmes de la protection sociale. Aujourd'hui, **la CAF se définit comme une entreprise** chargée de produire des prestations, oubliant sa nature de service public, sa responsabilité sociale et ses finalités. Les prestations sociales sont considérées par les néolibéraux comme des coûts qu'il s'agit de réduire. Didier Minot s'est penché sur cette question en 2019 dans son ouvrage **« A quoi sert la philanthropie »** (https://docs.eclm.fr/pdf_livre/406AQuoiSertLaPhilanthropie.pdf) (éditions Charles Léopold Meyer, p150).

La politique de lutte contre la fraude n'a cessé de se renforcer. Le « contrôle des assistés » est devenu à partir des années 1990 un mot d'ordre politique, bureaucratique et moral, expliciter de façon précise par Vincent Dubois dans **« Contrôler les assistés, la genèse et l'usage d'un mot d'ordre »** paru en 2021 (éditions Raisons d'Agir). Il montre comment les modalités de contrôle se sont considérablement durcies au fil des ans, instaurant toujours plus une « traque » des personnes considérées comme percevant à tort des aides sociales.

Les progrès de la numérisation ont permis d'accélérer cette évolution en automatisant les contrôles et en les généralisant à l'ensemble de la population à travers le développement des algorithmes, le **profilage des personnes**, assorti de « scores de risque ». La CAF a joué un rôle pionnier dans cette évolution en s'y engageant dès 2012 et en développant des outils de *data mining* (« fouilles de données »). Ces « progrès » vers un contrôle social total se sont imités aujourd'hui par de nombreuses autres administrations publiques. On compte aujourd'hui près d'une centaine de **fichiers publics plus ou moins interconnectés** ([ps://www.monde-diplomatique.fr/cartes/fichage](https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/fichage)).

La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 découle de ces orientations. Elle considère que les prestations sociales sont des coûts qu'il faut réduire. La numérisation doit pour cela être accélérée afin de parvenir à un contrôle de la population, avec un **objectif de numérisation intégrale** des opérations. En interne, cette évolution s'accompagne d'une réduction des effectifs des agents des CAF (hormis pour les contrôleurs). On observe une souffrance au travail analogue à celle des cheminots ou des assistants de vie des maisons de retraite. Les agents sont sommés d'accepter la nouvelle doxa financière et le sens de leur travail n'est plus reconnu.

L'objectif sous-jacent est d'une part de **diminuer la part de la richesse nationale affectée à la solidarité** envers les familles et ceux qui ont besoin de la solidarité nationale, d'autre part de lutter contre une prétendue fraude systématique des précaires, des personnes handicapées et des populations d'origine étrangère. Les plus précaires sont considérés comme des risques qu'il s'agit de circonscrire.

Des conséquences dévastatrices

En même temps, les CAF exercent à leur propre profit, à travers les contrôles, **la violence légitime qui leur a été déléguée dans l'intérêt général**. Cela conduit à la mise en place de méthodes inquisitoriales et arbitraires. Une police et une justice parallèles se sont mises en place avec des contrôleurs parfois incompetents, sommés de faire du chiffre, et un dispositif qui ne respecte pas les droits fondamentaux. Les contrôles semblent guidés par une rhétorique inspirée par l'extrême droite sur la fraude des pauvres et l'utilisation des aides sociales par les étrangers.

Les conséquences de telles orientations sont dévastatrices sur le plan social. L'expulsion d'une famille est bien souvent la conséquence d'un recouvrement qui ne tient pas compte du reste à vivre. La suspension précoce des aides pour cause de contrôle constitue un acte illégal. La détresse psychique de nombreux citoyens est directement liée à leur sentiment d'impuissance face à l'application arbitraire d'une réglementation confuse et incohérente.

Rappelons que 10 millions de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté, et que 12 % des Français souffrent de difficultés psychiques suite au confinement et à l'aggravation des inégalités. L'action présente de la CAF y contribue de façon non négligeable, comme le montrent les témoignages recueillis.

Revenir au service public, remettre la relation humaine au coeur des CAF

L'écho inattendu rencontré par l'appel à témoignages lancé par le collectif Changer de cap montre que les pratiques illégales et discriminatoires de la CAF s'inscrivent dans la question, centrale pour notre société, de l'émergence d'un **capitalisme de surveillance**. De nombreuses voix s'élèvent aujourd'hui pour contester la numérisation à marche forcée et le contrôle social qui s'intensifient, notamment depuis la crise sanitaire.

Le forum « Algorithmes et contrôle social » organisé par le Collectif « Changer de cap » a réuni jeudi le 24 février plus d'une soixantaine de personnes et a confirmé, à travers les témoignages et les échanges, le caractère massif, illégal et discriminatoire des contrôles effectués prioritairement sur les personnes précaires, les femmes, les personnes souffrant de handicap, les étrangers.

A travers le débat qui s'instaure, **ce sont deux conceptions alternatives de la société qui s'opposent**. D'un côté une gouvernance par les nombres et la violence. La réalité est remplacée par une cybernétique quantifiée qui traite le monde comme une machine et assujettit les droits, y compris les droits sociaux, à une logique économique de l'intérêt privé. De l'autre la réaffirmation d'une société solidaire, où la solidarité entre tous conjugue entraide, prévoyance et coopération, d'une société inclusive où chacun a sa place.

Enfin, il est possible de concevoir une utilisation alternative des capacités démultipliées de calcul et de traitement des données, en les utilisant comme des Communs, en faisant par exemple des algorithmes des outils pour généraliser l'accès effectif de tous à leurs droits, tout en respectant le droit de chacun à l'intimité. C'est sur ce point que nous avons entrepris de travailler en commun avec tous ceux qui s'élèvent contre l'emprise totale, voire totalitaire du numérique sur nos vies et sur la société.

Nous demandons **la refonte de la prochaine convention d'objectifs et de gestion 2023-2027**, afin de démanteler les pratiques illégales qui se sont développées et de revenir aux missions fondatrices de la sécurité sociale et des services publics, dans une logique de confiance et de solidarité.

Toute la transparence doit être faite sur la récolte et le traitement des données personnelles des allocataires par les CAF, ainsi que sur le rôle des logiciels et des algorithmes dans les prises de décision.

Il est **indispensable de remettre les humains au coeur des CAF**, au double sens intervention humaine et d'un traitement humain et équitable, et de faire du numérique un outil pour rendre effectif l'accès de chacun à ses droits sociaux, tout en respectant son intimité.

Facebook

Twitter

LinkedIn

Email

©Tous droits réservés Collectif Changer de cap | **Mentions légales** (<https://changerdecap.net/mentions-legales/>) | **Soutenir, Adhérer** (<https://changerdecap.net/soutenir-le-collectif/>) | **Contact** le Collectif (<https://changerdecap.net/contact/>) | **RGPD** (<https://changerdecap.net/rgpd/>)