



23 février 2022

Le contrôle social de la CAF contre les droits, Observations, premiers témoignages et propositions

Un gigantesque algorithme générant 32 millions de contrôles.....	1
Un contrôle social ciblé sur les plus précaires.....	2
Des contrôles souvent multiples, parfois irréguliers, exclusivement à charge.....	3
Des visites inopinées intrusives et illégales.....	4
Le non-respect du principe du contradictoire.....	5
L’erreur assimilée systématiquement à une fraude...pour remplir les quotas.....	5
Une « base fraude » supprimée, mais toujours présente.....	7
Une interprétation extensive du concubinage.....	7
Non-respect du « reste à vivre », prélèvement des dettes sur les autres allocations, suspension des droits et pratiques de recouvrement illégales.....	8
Iniquité de la procédure contentieuse et nécessité d’accès à un conseil.....	8
Non-réponses, erreurs répétées, incompétence : une administration désorganisée par la numérisation....	9
Les conséquences désastreuses d’une assimilation de la CAF à une entreprise.....	11
Quelles leçons en tirer ?.....	12

Ce document se fonde sur différents rapports et avis que nous avons pu consulter, ainsi que sur les premiers témoignages recueillis par notre Collectif. Il est appelé à évoluer avec les nouveaux témoignages qui devraient être reçus au cours des prochaines semaines.

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. La numérisation de ces 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.**

Un gigantesque algorithme générant 32 millions de contrôles

L'automatisation des contrôles est présentée par la convention d'objectifs de la CNAF¹ 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, issues de l'interconnexion des fichiers des différentes administrations publiques. Faisant jouer le 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.

L'exploitation de ce flot de données (Data mining) est réalisée par des algorithmes 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.

32,25 millions de contrôles automatisés ont été effectués en 2020. Ce dispositif est totalement disproportionné par rapport à l'enjeu représenté par 543 millions d'euros et récupérés². À titre de comparaison, 10 milliards d'aides sociales ne seraient pas réclamés par les Français qui y sont éligibles³, mais le ministère des Finances n'a évidemment aucune envie de voir activer la distribution d'une telle somme.

Demandes : Appliquer toute la transparence sur les algorithmes publics, dont ceux de la CAF, et publier leur code en open source.

Examiner avec une commission indépendante les données et leur traitement afin de limiter le recueil de données à ce qui est directement nécessaire au contrôle du revenu et des conditions de vie

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.

Un contrôle social ciblé sur les plus précaires

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., qui 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* »⁴. 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-entretenue.

Nous sommes frappés de constater que **parmi les témoignages recueillis les trois-quarts concernent des femmes seules** en situation de précarité.

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 2011, 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

¹ Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2018-2022 [voir ici](#)

² CNAF, juin 2021, *la politique nationale de prévention et de lutte contre la fraude* [Voir ici](#)

³ Faïza Zelouala Médiapart, 17 février, RSA, *Le scandale du non recours*, Médiapart [Voir ici](#)

⁴ Le datamining, ou littéralement « fouille de données », est une technique permettant de croiser un grand nombre de données statistiques par traitement informatique. Dans le cadre de la politique de contrôle de la CAF, ce croisement des données a permis de calculer la probabilité des erreurs, en donnant un score prédictif des risques d'indu ou d'erreurs avec des conséquences financières. Voir l'article où Benoît Mazuric, alors DG de la CNAF, se vante dans la Revue du digital d'avoir accru de 5% la détection des fraudes grâce à cette fouille de données. [Voir ici](#)

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 2012⁵ 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.

Or, il existe un code des relations entre le public et l'administration qui dispose (article L311-1)⁶ « 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 ».

Cependant l'article L311-5 précise que les documents relatifs à la recherche et à la prévention d'infraction ne sont pas communicables. 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.

Enfin, 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 utilement⁷.

Nous demandons :

- **que la CNAF rende publique** la nature des données qu'elle utilise, ainsi que les caractéristiques de la mise en œuvre des traitements, sans se prévaloir de l'article L 311-5,
- **que tout citoyen qui en fait la demande ait accès aux informations le concernant**, au nom de son droit à une défense équitable, supposant l'accès aux sources de l'accusation.
- **Les luttes du qu'il soit mis fin aux contrôles ciblés** et 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 reposant sur des principes d'équité⁸.

Des contrôles souvent multiples, parfois irréguliers, exclusivement à charge

Les contrôles peuvent se faire à distance ou sur place. Dans le premier cas la personne reçoit un courrier auquel elle doit répondre, dans le second cas le contrôle se fait sur place, sur rendez-vous ou à l'improviste. Les personnes qui ont un « score de risque » élevé peuvent subir **plusieurs contrôles successifs**. C'est la machine qui déclenche.

Dans l'exemple précédent, Parissa subit un second contrôle suite à une erreur de la CAF qui lui a versé un trop-perçu, se superposant aux déclarations trimestrielles. L'empilement des contrôles semble lié à des procédures distinctes automatisées, non reliées entre elles :

***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.*

***Catherine** est handicapée et vit avec l'AAH. Elle a subi 5 contrôles en 2 ans et demi, qui s'accompagnent d'une suspension des allocations la durée du contrôle (voir plus loin).*

De nombreuses atteintes aux droits des usagers sont signalées par Le Défenseur des droits, notamment :

⁵ 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

⁶ Code des relations entre le public et l'administration, section 1, [voir ici](#)

⁷ Cabinet DPKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, Cabinet DBKM [Voir ici](#) p.6.

⁸ La DNLF récuse le contrôle aléatoire qui permettrait d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires, au nom d'un calcul coûts-bénéfices : « cela coûterait cher, et le bénéfice resterait modéré puisqu'il n'y a pas de ciblage sur les risques présumés plus élevés ». Cela traduit bien la logique d'entreprise poursuivie par les pouvoirs publics à travers le dispositif mis en place.

- 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 place⁹ rappelle certes la législation, la réglementation et les principes généraux qui encadrent ce type de contrôles, mais rares sont les allocataires qui en ont connaissance¹⁰. 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* »¹¹.

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, ce qui leur confère qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi¹². 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). Cela explique en partie les nombreux dérapages observés dans les témoignages reçus ou cités par le Défenseur des droits.

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 (à préciser).

Elle devrait également développer une fonction de conseil et d'assistance dans l'optique d'un retour à des orientations solidaires de la CAF

Des visites inopinées intrusives et illégales

La CAF recommande également les visites inopinées si le caractère inopiné du contrôle est indispensable lorsque les prestations sont la contrepartie d'une présence de l'utilisateur à son domicile à des plages fixes, elles n'apparaissent pas utiles ni justifiées pour le maintien des prestations de la branche famille. Déjà, en 2009, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité avait recommandé à la CAF de procéder à des méthodes de contrôle plus respectueuses des droits fondamentaux et du principe de non-discrimination, et enjoignait à la CAF de rappeler à l'ensemble des caisses placées sous son autorité les règles de droit applicables¹³.

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.

⁹ Cabinet DPKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, Cabinet DBKM [Voir ici](#) p.12

¹⁰ CNAF et CNAM. Charte du contrôle sur place [voir ici](#)

¹¹ Vincent DUBOIS, *Les conditions sociales de la rigueur juridique*, Dossier d'étude n°48 – CNAF, sept. 2003, p.119.

¹² Nous n'avons pas réussi à connaître le texte du serment prononcé

¹³ Rapport Défenseur des droits page 28

Nous demandons la fin des visites inopinées 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 ». ¹⁴

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)

Caroline reçoit le 26 janvier une « procédure contradictoire ». « Au travers du contrôle effectué sur votre dossier, j'ai été amené à vérifier votre situation professionnelle et vos revenus. J'ai pu constater à la lecture de vos relevés de compte bancaire que vos grands parents vous aidaient régulièrement depuis octobre 2020, et que vous aviez encaissé un chèque de votre ancien employeur 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 présentée en commission fraude. Cette dernière statuera sur votre intention frauduleuse ou non.

Une seconde page l'invite à signer une déclaration ou 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 l'algorithme.

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 oblige sûrement à travailler à charge et à décharges, 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.

Théoriquement, l'allocataire peut accéder aux informations et au traitement des données qui ont constitué la base du contrôle. Mais il doit pour cela

- soit, pour les contrôles automatisés faire valoir ses droits 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** (commission d'accès aux documents administratifs). Celle-ci dispose d'un délai d'un mois pour répondre ¹⁵.

Or, non seulement ces demandes restent souvent sans réponse, mais le délai accordé pour formuler des observations est également d'un mois, ce qui rend impossible la contestation d'une décision de l'administration dans les délais impartis ¹⁶.

¹⁴ Rapport Défenseur des droits page 29

¹⁵ Code des relations entre le public et l'administration, articles L341-1 à R341-17

¹⁶ Cabinet DPKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, Cabinet DBKM [Voir ici](#) p.

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

Comme le montre l'exemple précédent, **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 »¹⁷, 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 »¹⁸.

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 affirment envoyer des SMS, courriel vous appelait 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.

Carmen a déposé une demande d'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). 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 affirmée dans les documents explicatifs devienne effectif au niveau des contrôleurs¹⁹, et que l'intention frauduleuse devienne explicitement un élément constitutif de la fraude, sans lesquelles aucune pénalité ne peut être infligée.

Cette pratique illégale n'a rien d'accidentel. Elle est liée à la politique du chiffre instauré par les ministres successifs. Elle est inscrite dans la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 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 année²⁰ :

Indicateurs de résultats	2018	2019	2020	2021	2022
Montant total des indus frauduleux : montant des préjudices frauduleux + fautifs constatés ou subis	300 M€	310 M€	330 M€	360 M€	380 M€

Il est grave 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 arrêtaient 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 droits²¹ : quand des personnes font l'objet d'un plan de surendettement, le Code de la consommation oblige à un étalement des dettes, mais en exclu « les dettes ayant pour origine des manœuvres frauduleuses ».

¹⁷ Rapport Défenseur des droits page 14 [voir ici](#)

¹⁸ Réponse ministérielle à la question écrite N° 97 736, J.O. du 22 novembre 2016, page 9590

¹⁹ CNAF, juin 2021, la politique nationale de prévention et de lutte contre la fraude [voir ici](#) p 6.

²⁰ Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF, 2018-2022 [voir ici](#)

²¹ Rapport Défenseur des droits p. 35-36

S'appuyant sur cette règle, la CNAF a donné pour consigne en 2012²² 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 séances, 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.

Une « base fraude » supprimée, mais toujours présente

Les personnes déclarées ou présumées fraudeuses sont inscrites sur la liste des fraudeurs, comme nous avons pu le constater sur les documents dont nous avons eu connaissance.

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 ait 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 fraude²³. Or ces indications sont communiquées aux autres organismes de Sécurité 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. Or, rien n'est prévu pour pouvoir contester cette inscription

Nous demandons la publicité des codes et des scores affectant chaque personne

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 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 »²⁴. 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.

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

²² 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 »

²³ Cabinet DPKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, Cabinet DBKM [Voir ici](#) p.11

²⁴ décision du Conseil constitutionnel N° 99-419, 9 novembre 1999, cons26

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 situation²⁵.

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.

Non-respect du « reste à vivre », prélèvement des dettes sur les autres allocations, suspension des droits et pratiques de recouvrement illégaux

Certaines CAF suspendent le versement des aides (allocation handicapé adulte, allocations familiales et APL) dès le début d'un contrôle et pendant toute sa durée, comme le montre 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 2 ans et demi. Elle découvre périodiquement que ces 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.

« **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 fraude ou d'erreur. 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 seule²⁶, 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.

Ces ruptures constituent l'une des principales causes de basculement, comme le déplore la fondation Abbé Pierre dans une étude très argumentée de 2020²⁷. Avec l'interruption de leurs allocations, certaines personnes se retrouvent expulsées de leur logement, interdites bancaires, en déprime ou en situation de détresse psychique.

*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 !! »*

Nous demandons l'application effective d'un plan de remboursement personnalisé, adapté au cas par cas, avec la possibilité effective de dommages et intérêts.

Nous souhaitons également un débat public contradictoire avec la CNAF et sa tutelle sur les réalités économiques subies par les 10 millions de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et sur le coût social des recouvrements qui ne tiennent pas compte du reste à vivre.

²⁵ exemple cité par le Défenseur des droits page 32

²⁶ pour les branches maladie et vieillesse : CSS art.R 355-4 ; L323-3 ; L433-3 et L355-2. Pour Pôle emploi : L5428-1

²⁷ Prestations sociales de la CAF et logement. Enquête sur les freins rencontrés 2020 [voir ici](#)

Iniquité de la procédure contentieuse et nécessité d'accès à un conseil

Les allocataires se trouvent 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.
- 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. Or certains courriers et messages des organismes prestataires ne sont disponibles que sur le compte individualisé de l'allocataire. Ils sont en pratique effacés par l'administration à des délais variables, de 6 à 36 mois, ce qui pose un problème de déperdition des preuves et d'inégalité des armes.

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.

Les pratiques actuelles constituent une violation du droit. Comme le rappelle le cabinet DBKM, 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 faveur²⁸.

Question : une action contentieuse est-elle possible, au-delà des contestations portant sur des cas particuliers, sur les contradictions entre les pratiques et les principes généraux du droit, tels qu'ils sont énoncés dans le pacte des droits civiques et politiques et sans doute d'autres textes qui engagent la France ?

Conséquence de cette situation : de nombreux allocataires dans la précarité 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 ?* élaboré par le collectif « Accès-droits-sociaux » (voir ici)

Aujourd'hui, ces associations voient leurs financements se réduire, voire être supprimé 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 reconnu comme un droit, et que les associations qui y contribuent voient le rôle reconnu et leurs financements sécurisés afin que l'assistance juridique soit de droit pour l'ensemble des allocataires qui ont besoin.

Non-réponses, erreurs répétées, incompétence : une administration désorganisée par la numérisation

De nombreux témoignages font état d'erreurs génératrices de dysfonctionnements, notamment par le versement à tort de sommes qui ensuite font l'objet de rappels, et par des demandes inappropriées qui induisent les assujettis sur de fausses pistes, voire des demandes illégales.

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

²⁸ Cabinet DPKM, *Incompatibilité des mesures nationales de lutte contre la fraude aux prestations sociales avec le Pacte des droits civils et politiques*, Rapport au comité des Droits de l'Homme des Nations unies, Cabinet DBKM [Voir ici](#) p.8

joindre par téléphone. L'appel est coupé au moment où un interlocuteur prend l'appel après une heure d'attente

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.

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. Le témoignage ci-dessous permet d'illustrer :

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 leur répond, pour lui tout est dans l'ordre. Cependant, avec cette lettre papier, il est inquiet. Il envoie un autre courrier 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 impérativement 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 ce sujet 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 12 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 2305€ (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 20 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.

La gestion de certains dossiers semble 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.

La crise sanitaire a accéléré cette désorganisation, qui entraîne un découragement des agents de la CAF, comme le souligne Serge :

La médiatrice de la CAF nous a confié en avoir assez aussi, elle envisage de changer de poste, précisant que « nous sommes tous victimes de la dématérialisation »

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

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

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. Son détricotage du dispositif ne date pas d'aujourd'hui, comme l'a montré Jean-Claude Boual ²⁹. 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 imposé progressivement une privatisation de l'action publique en France, remplaçant un système de motivations basées sur l'éthique du secteur public par la diminution des coûts attachés aux actions et la mesure de performances mesurables par des indicateurs des résultats.

Cette libéralisation s'est concrétisée en matière sociale 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 aujourd'hui 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 réduire³⁰. La politique de lutte contre la fraude n'a cessé de se renforcer. 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 ») repris par d'autres administrations publiques.

La convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 qui en résulte 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 assistantes de vie des maisons de retraite. Les agents sont sommés d'accepter la nouvelle doxa financière et ne voient plus le sens de leur travail.

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**. Le pouvoir politique semble toujours considérer « *qu'on met un pognon de dingues dans les minima sociaux* »³¹

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 guidée par une rhétorique inspirée par l'extrême droite sur la fraude des pauvres et l'utilisation des aides sociales par les étrangers.

²⁹ voir Jean-Claude Boual, 2017, Bref historique de la protection sociale en France, CAC [voir ici](#)

³⁰ Didier Minot, 2019, *à quoi sert la philanthropie*, Editions Charles Léopold Meyer B [Voir ici](#) (feuillet 76)

³¹ Emmanuel Macron, 12 juin 2018 « *La politique sociale, regardez : on met un pognon de dingue dans des minima sociaux, les gens ils sont quand même pauvres. On n'en sort pas. Les gens qui naissent pauvres, ils restent pauvres. Ceux qui tombent pauvres, ils restent pauvres. On doit avoir un truc qui permette aux gens de s'en sortir* ». [voir ici](#)

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 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 de la CAF y contribue de façon non négligeable.

Quelles leçons en tirer ?

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.

Concernant la CAF, nous pouvons agir dans plusieurs directions : donner aux associations et aux personnes soumises à des contrôles les moyens d'exercer des voies de recours et de réagir efficacement. Mais également contester l'opacité des traitements de données et si nécessaire ester en justice pour mettre fin aux pratiques illégales et contraires à l'éthique.

Ce combat rejoint celui de nombreuses associations, O.N.G. et collectif, tant au niveau national qu'europpéen, pour remettre en cause, en matière d'utilisation du numérique, les pratiques et les règlements contraires à la Constitution, aux droits fondamentaux et exiger, comme le permet la loi, la communication des données personnelles utilisées pour le data mining.

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 nombres³² 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 conjugué 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 les 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 souhaitons travailler en commun avec tous ceux qui s'élèvent contre l'emprise totale, voire totalitaire du numérique sur nos vies et sur la société.

³² Alain Supiot, 2015, *la gouvernance par les nombres*, cours au collège de France, Fayard