

Les dix composantes de la maltraitance institutionnelle

1 Décisions, contrôles et suspensions automatiques de droits

Les allocataires sont tenus de réaliser de façon informatisée des déclarations trimestrielles (RSA, prime d'activité, AAH, APL...) précisant leurs revenus, leur situation professionnelle et familiale. Cela est un obstacle pour les allocataires qui n'ont pas d'ordinateur, ne maîtrisent pas l'informatique (40 % de la population), habitent en zone blanche, souffrent d'un handicap visuel, ont des difficultés avec le langage administratif. Les allocataires sont rendus responsables du strict respect d'une réglementation complexe et de son interprétation. Cela est générateur d'anxiété, et certains préfèrent renoncer.

Malgré la complexité des situations individuelles, des algorithmes décryptent automatiquement ces déclarations, les traitent automatiquement et prennent des décisions en fonction de cette lecture, en croisant les fichiers et les données. Cela est contraire à l'article 22 du RGPD pour qui le traitement automatisé doit faire l'objet d'un consentement explicite des personnes concernées, qui ont dans tous les cas droit à une intervention humaine (voir ici l'[avis de la CNIL](#))

Quand les revenus sont stables et quand la situation de résidence ou familiale n'a pas changé, l'algorithme conclut à une absence de problème et déclenche le versement sans intervention humaine.

Mais en cas de variation de revenus ou de situation familiale, à la moindre donnée considérée comme manquante, un courrier automatique envoie un formulaire de demande de justificatifs. Les affirmations officielles niant les suspensions automatiques sont contredites par les nombreux exemples recueillis.

Entre temps, la machine, qui n'a pas été alimentée suspend les prestations. Les personnes se retrouvent sans ressources, alors qu'elles sont en état de nécessité pendant plusieurs semaines, voire plusieurs mois. **Cela génère une insécurité juridique et financière pour les allocataires.**

Les CAF ont été contraintes par l'État de « rendre des postes », c'est-à-dire diminuer les effectifs d'agents statutaires qualifiés pour traiter les dossiers. De ce fait, les déclarations trimestrielles posant question et les contrôles sont traités par les techniciens avec plusieurs semaines et parfois plusieurs mois de retard, et non dans les 48 heures comme ils devraient l'être, laissant les allocataires sans aucune ressource alors qu'ils sont en situation de précarité.

2 Des contrôles ciblés sur les plus fragiles, visant la récupération d'indus réels ou supposés

La grande majorité des contrôles réalisés par les CAF sont automatisés, réalisés par croisement de données et sans intervention humaine : 28,3 millions de contrôles automatisés en 2022 pour 3 millions de contrôles sur pièces et 134 000 contrôles sur place. Un allocataire sur deux a fait l'objet d'au moins un contrôle. **Ces contrôles répétitifs constituent une véritable maltraitance institutionnalisée** et un harcèlement des allocataires en situation de précarité ou de vulnérabilité, qui en subissent la majeure partie.

Un grand nombre de documents (fiches de paye sur deux ans pour chacun des membres de la famille, quittances de loyer, justificatifs de situation, etc.) sont demandés à l'allocataire sur une durée de deux ans, parfois cinq ans en cas de « suspicion de fraude », alors que la personne ne dispose pas de secrétariat nide photocopieuse.

Pourtant, les fraudes avérées ne représentent que 351 millions d'euros en 2022 (0,4 % des prestations) malgré un énorme appareil de contrôle. Loin de favoriser l'accès aux droits, les contrôles sur place sont menés avec des méthodes policières, une information souvent tronquée et parfois des intimidations, afin d'obtenir des reconnaissances de dette ou de fraude (nombreux témoignages). Chaque CAF a en effet des objectifs à atteindre, intégrés dans les critères d'intéressement des cadres, des agents et des contrôleurs.

En 2023, la Quadrature du Net a obtenu la communication du code source des algorithmes de ciblage utilisés entre 2010 et 2018. Parmi les variables augmentant le « score de suspicion », on trouve notamment le fait de disposer de revenus faibles, le fait d'être au chômage, d'habiter dans un quartier « défavorisé », de ne pas avoir de travail ou de revenus stables., d'être une famille monoparentale (sachant que 80 % sont des femmes), de bénéficier de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) tout en travaillant.

3 Non-respect du contradictoire en cas de désaccord

Le **principe du contradictoire** constitue la base d'une justice équitable. Il garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments et des preuves à partir desquels il sera jugé. Il oblige la CAF à fournir par écrit dans un premier temps, avant toute décision, un « courrier de procédures contradictoire » précisant les motifs, la nature, les modalités de calcul et le montant des sommes réclamées, de même que les dates des versements demandés, les délais de réponse aux observations, les voies et les délais de recours, de rectification.

Cette procédure n'est pas toujours respectée par les contrôleurs, qui souvent suspendent les prestations s'ils « suspectent une fraude ». Elle ne l'est jamais en cas de suspensions automatiques de droits, car les logiciels ne sont pas capables de produire ces explications. Les personnes découvrent sur leur compte l'absence de versement ou reçoivent une simple information « *nous avons recalculé vos droits...* »

Les retenues se poursuivent même lorsque l'allocataire adresse une contestation. Or, légalement, l'administration doit s'abstenir de toute retenue dès qu'un recours a été formé par un allocataire. Cette obligation est applicable même en cas d'accusation de fraude ou de fausse déclaration.

4 Non-respect du reste à vivre

Le traitement automatique des déclarations se traduit très souvent par une suspension de la totalité des allocations, ainsi que des exigences de remboursements portant sur la totalité des ressources. La jurisprudence n'a de cesse de rappeler que la caisse créancière doit appliquer un plan de remboursement personnalisé. **L'article 553-2 du code de la Sécurité sociale** précise que *les retenues mentionnées au premier alinéa ne peuvent dépasser un pourcentage déterminé*, tenant compte de la composition de la famille, de ses ressources, des charges du logement, etc.

Le maintien d'un reste à vivre est toujours une obligation légale respectée par toutes les administrations. Seule la branche famille s'exonère de cette obligation. En rendant le RSA conditionnel, la loi plein-emploi aggrave ce déni de droit fondamental.

5 Absence d'interlocuteurs physiques et déshumanisation

Un accompagnement est impérativement nécessaire pour les très nombreuses personnes, de tous les âges et de tous les milieux, qui n'ont pas toutes les clés du langage administratif, ne maîtrisent pas l'informatique, ont des situations compliquées etc. Sur des sujets vitaux, intimes, existentiels, des attitudes d'écoute et de bienveillance sont indispensables. Même les agents des CAF ont besoin d'accompagnement (voir plus loin).

Or actuellement la grande majorité des allocataires CAF/MSA n'a plus personne à qui s'adresser. La plupart se trouvent face à un répondeur. La plate-forme téléphonique est très difficile à joindre. Les agents de premier accueil sont de plus en plus des vacataires qui n'ont pas la qualification requise. La CNAF envisage aujourd'hui d'aller au-delà en sous-traitant à des plates-formes d'appels l'accueil téléphonique. En octobre 2022, la CNAF a passé à cet effet un marché d'externalisation de 14,8 millions d'euros à la société Webhelp.

Cela est lié à la suppression de plusieurs milliers d'emplois entre 2017 et 2022, au motif que la numérisation génère des gains de productivité, omettant les besoins d'accompagnement qui en découle pour ne voir que les économies budgétaires. De plus, les gains de productivité n'ont pas été au rendez-vous du fait de la défaillance des programmes mis en place, notamment en matière de logement, et d'un rythme trop soutenu de réformes imposées d'en haut. On a donc une « souffrance des deux côtés du guichet ». La souffrance au travail des agents résulte aussi d'un management tourné vers la productivité et la traque des indus, afin de limiter le volume des prestations, au détriment du service aux allocataires qui constituent le coeur de la mission des CAF.

Selon la Défenseure des Droits Claire Hédon, il faut laisser le choix à l'usager de son mode de relations avec l'administration. C'est aussi ce qu'a dit **[l'arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2022](#)** qui précise que le gouvernement ne peut pas imposer le recours exclusif à un service public en ligne.

De plus, on continue en matière de droits sociaux d'appliquer la règle « silence vaut refus » alors que depuis 2014 la règle en matière de décisions administratives est « silence vaut consentement ». Pour cette raison, les CAF ne prennent souvent pas la peine de répondre aux réclamations par mail ou même par lettre recommandée. Cela vaut également pour les commissions de recours amiable. Leur saisie est obligatoire, mais ne fait qu'allonger le parcours du combattant de l'allocataire demandant justice, car elles ne répondent pas.

6 L'allocataire est rendu responsable des erreurs de la CAF, de la MSA, ou des incohérences de la réglementation (30% des indus)

Les procédures automatisées suspendent les droits dès lors qu'il existe un écart, sans s'interroger sur l'origine de celui-ci, alors que de nombreux écarts proviennent des CAF, des administrations ou les réglementations. Des faux indus sont produits par des erreurs des CAF, consécutifs à des erreurs humaines, à des programmes informatiques défectueux, aux retards de fournitures automatiques de pièces par d'autres administrations et aux incohérences des réglementations. Les écarts qui en résultent sont traités comme de véritables indus et réclamés à tort aux allocataires, qui n'ont pas les moyens de vérifier.

7 Une réglementation gardée secrète

Pour établir un dossier ou réclamer un indu, les agents des CAF et les contrôleurs s'appuient sur des centaines de circulaires et instructions de la CNAF ou de la CCMSA aux appellations les plus diverses (lettres réseaux, informations techniques, etc.). Celles-ci précisent les modalités de traitement des dossiers, les conditions de contrôles, les règles de financement.

Mais depuis une dizaine d'années seule une petite partie de ces règles est rendue publique sur le site caf.fr. La CNAF oppose une résistance farouche à toutes les demandes de communication généralisée, arguant de la complexité, du nombre trop grand de textes à communiquer, etc. alors que les autres branches de la sécurité sociale publient sans problème les lettres réseaux et autres circulaires internes, et qu'auparavant, avant la dématérialisation, ces documents étaient envoyés dès leur parution aux travailleurs sociaux et aux associations, qui pouvaient les expliquer et mieux expliquer leurs droits aux allocataires..

Aujourd'hui, il est pratiquement **impossible à un allocataire de connaître ses droits** et de pouvoir le cas échéant contester une décision, faute d'avoir accès aux instructions et autres circulaires qui sont appliquées.

Cette logique de forteresse est inexplicable et contre-productive pour les CAF elles-mêmes. Elle ne s'explique que par l'indigence de la situation de respect du droit en interne (voir ci-dessous).

8 Une réglementation inextricable que même les agents ne maîtrisent plus, dont la transcription en code informatique est aujourd'hui un secret perdu

Les réglementations successives, empilées en millefeuille, constituent une jungle inextricable. Par exemple le revenu pris en compte pour apprécier les ressources (la « base ressources ») n'est pas le même pour les différentes prestations CAF, pour le Département (RSA), pour la MDPH et pour l'administration fiscale. De même, les règles en matière de retraite des personnes handicapées ne sont pas les mêmes pour l'AAH et la CNAV, les CAF considérant qu'une personne est en retraite dès lors qu'elle aurait pu la demander. La situation est devenue si critique que les CAF mettent en place des référents, au sein des équipes techniques, pour guider les agents dans ce labyrinthe en les informant sur la réglementation.

De plus, la transcription de la loi en code informatique conduit à des approximations, des simplifications et des erreurs, sans aucun contrôle de conformité. Le logiciel CRISTAL, qui constitue la base du calcul des prestations, a été rédigé à la fin des années 1990 en langage de programmation COBOL, et ne compte pas moins de 6 900 000 lignes. Difficile de savoir, même si le code a été publié, quel article de loi a été modélisé par tel ou tel page, de quelle manière et avec quelles microdécisions de la part des programmeurs. Les techniciens partant à la retraite, il devient très difficile de savoir à quelle réglementation une passe de calcul fait référence. Aujourd'hui, les chercheurs de l'INRIA font un travail laborieux et méticuleux « d'archéologues informatiques » pour fouiller les logiciels anciens à la recherche d'indices pour savoir ce qu'ils font et comment ils ont été construits. Ils proposent une nouvelle méthode de transcription des codes, respectueuse de la loi et capable d'expliquer ensuite le détail des opérations. Pour cela, ils ont mis au point un nouveau langage et une procédure d'élaboration impliquant un dialogue juriste-programmeur, capable de discuter à chaque étape de la traduction. Celle-ci est actuellement expérimentée pour l'impôt sur le revenu, mais la CNAF n'a pas donné suite à une proposition similaire.

Les allocataires sont rendus responsables du strict respect de cette réglementation et de son interprétation, y compris en termes de délais, alors qu'ils ne disposent ni des capacités juridiques, ni des informations techniques, qui sont en partie gardées secrètes, ni de l'accompagnement nécessaire leur permettant de déclarer sans erreur.

9 Une confusion volontaire entre l'erreur et la fraude

Un discours anti-fraude n'a cessé de se renforcer depuis 15 ans. Les gouvernements successifs ont renforcé jusqu'à l'outrance un dispositif de contrôle. Malgré l'importance de cet appareil, le montant des fraudes constatées s'élève à 351 millions d'euros en 2022, soit 0,39 % des prestations.

L'immense majorité des indus correspond à des erreurs de bonne foi et non à de la fraude intentionnelle. Beaucoup d'erreurs proviennent de l'incompréhension des règlements par les allocataires, de leur incapacité à les interpréter seuls, des difficultés de respect des délais d'envoi et de recours, de la CAF elle-même. Cependant, cette réalité ne colle pas avec le discours développé autour des précaires fraudeurs. D'où un flottement dans le discours. En 2022, la CNAF parle « d'indus potentiellement frauduleux ». La convention d'objectifs et de gestion parle de « préjudices frauduleux ou fautifs ». Ces contorsions sémantiques traduisent le désir de maximiser une fraude restée très marginale, en y intégrant des erreurs de bonne foi. De ce fait que la CNAF, en 2022, a multiplié par 8 le montant des fraudes estimées, parlant de de 2,7 milliards d'euros d'indus « potentiellement frauduleux ».

10 La quasi impossibilité d'obtenir justice

Pour la plupart des allocataires en désaccord avec la CAF, l'idée même de faire valoir ses droits en justice est illusoire. Tout d'abord pour des raisons pécuniaires, ensuite pour des raisons de complexité et de délais, enfin par ce que ces procédures s'ajoutent à de multiples difficultés de survie, de logement, d'éducation, de relations au sein de la famille, de santé, de cadre de vie, etc. En outre, se révolter contre la CAF expose à attirer sur soi l'attention et à prendre le risque de multiples mesures de rétorsion ultérieure. **On est donc dans un régime de soumission et de peur.**

Quand un allocataire conteste une décision, il doit d'abord engager un recours devant la CRA (Commission de recours amiable). Seulement après il est possible de saisir la justice. La juridiction pertinente est, selon la nature des aides, le pôle social du tribunal judiciaire pour les prestations familiales, ou le tribunal administratif pour les allocations logement, le RSA et la prime d'activité.

Quand malgré ces obstacles des allocataires parviennent au tribunal, **certains services contentieux des CAF multiplient les manœuvres de procédure** comme s'il s'agissait de gagner par tous les moyens. Il est rare que ces services étayent leurs assertions par des preuves réelles et tangibles (courriers recommandés...). Quand leurs positions ne sont pas tenables en droit, les services contentieux cèdent juste avant l'audience pour éviter d'être sanctionnés par le juge. A l'audience, l'inégalité des armes est particulièrement forte :

- Il existe **très peu d'avocats compétents** en contentieux social. (les avocats en droit social sont pour la plupart centrés sur le droit social des entreprises). Il existe des déserts juridiques comme il y a des déserts médicaux.
- Dans la plupart des cas, **l'enquête n'a pas respecté le principe du contradictoire**. Souvent, il n'y a pas de pièces justificatives faute de notification par la CAF.
- **Le contrôleur étant assermenté**, ses affirmations tiennent lieu de preuve, en l'absence d'éléments contradictoires probants.
- **Les tribunaux judiciaires sont surchargés**, ont peu de temps à consacrer à des affaires très techniques, où les sommes en jeu ne sont pas considérables, présentées par des personnes pauvres qui pour la plupart n'ont pas d'avocat.
- **Les tribunaux administratifs**, préoccupés de défendre d'abord l'administration, estiment souvent que le non-respect du contradictoire est regrettable mais n'a pas d'incidence sur l'indu lui-même.

*

On ne peut que partager l'avis de la Défenseure des Droits quand elle estime que **les personnes les plus fragiles n'ont pas les moyens de faire valoir leurs droits** dans le cadre des procédures administratives ou juridictionnelles.

Ce sont ces pratiques et cet état d'esprit qui alimente le non-recours aux droits. Nous estimons aujourd'hui qu'il s'agit d'une politique délibérée de recul de la solidarité par tous les moyens, dans lequel le durcissement des contrôles, l'absence d'interlocuteurs physiques, la complexité des réglementations et les obstacles à obtenir justice deviennent des armes budgétaires permettant au gouvernement d'atteindre ses objectifs, quoiqu'il en coûte par ailleurs, et de contenir les revendications et les aspirations à la justice sociale par une surveillance généralisée et une restriction progressive des droits.