



Rupture des allocations de la CAF : garantir la stabilité des ressources des plus précaires

***Agir pour le droit à l'information, le droit à
l'erreur, le respect du reste à vivre, la
transparence...***

SOMMAIRE

Des situations difficiles à vivre pour les personnes	4
Les allocations CAF : quelques points de repères	4
Qu'appelle-t-on une suspension de droit ? Qu'est-ce qu'un indu ?	4
Des impacts dramatiques pour les personnes concernées	5
Nos propositions	7
Pour un droit à l'information	7
Pour un droit à l'erreur	7
Le respect du reste à vivre et d'un revenu minimum insaisissable	7
La mise à jour et la transparence sur les données	8
L'égalité de traitement sur le territoire national	8
Pour aller plus loin	9

INTRODUCTION

Les prestations de la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) sont essentielles pour des millions de personnes en France : elles jouent un rôle central dans notre protection sociale. Certaines d'entre elles appelées minimas sociaux (le RSA, l'AAH, ...) sont majeures pour éviter aux personnes de se trouver dans une situation de pauvreté extrême. **La protection sociale est fondamentale. Elle est reconnue comme le patrimoine de toutes et tous, en particulier de celles et ceux qui n'en ont pas.**

Ce socle de solidarité ne parvient pas suffisamment à faire sortir les personnes de la pauvreté - selon la DARES, 60% des allocataires des minima sociaux vivent sous le seuil de pauvreté -, mais il garantit un minimum vital extrêmement précieux pour les personnes concernées. En cela, ce socle vital mérite toute notre attention et tous nos efforts pour qu'il puisse jouer un rôle le plus efficace possible en matière de justice sociale dans notre pays.

Pourtant, de nombreuses organisations du Pacte du Pouvoir de vivre sont des témoins de première ligne de dysfonctionnements de ce système. Malgré des améliorations dans certains territoires, chaque jour, nos associations accueillent, écoutent, accompagnent des allocataires qui voient ce précieux dispositif d'aide se retourner contre eux. Le constat est tel que plusieurs de ces organisations ont documenté ces mécanismes et leurs conséquences. En effet, des ruptures soudaines de versement, des prélèvements de trop perçus, des interruptions à l'occasion de contrôles ou en cas de manquement de pièces justificatives, ont de graves conséquences pour les personnes. L'automatisation et la dématérialisation des démarches sont également vécues comme des facteurs aggravants des difficultés pour les personnes aux ressources et aux situations les plus instables.

Pour le Pacte du pouvoir de vivre, l'accès effectif aux droits sociaux doit constituer l'une des priorités de nos politiques nationales de solidarité. Alors que la situation des plus modestes se dégrade, il est essentiel de faire reconnaître le droit inscrit dans notre Constitution à des moyens convenables d'existence et à défendre notre solidarité nationale. Identifier les leviers pour réduire l'impact des suspensions de droits pour les allocataires concernées est l'une des manières d'y répondre.

C'est pourquoi, dès 2023, le Pacte du pouvoir de Vivre a ouvert un dialogue avec la CNAF en tant qu'opérateur de ces politiques sociales, en engageant ainsi un travail de fond pour documenter et analyser les situations problématiques et proposer des pistes d'amélioration. La CNAF se saisit également du sujet des ruptures de droit via le lancement d'un travail en interne dont les conclusions sont attendues pour 2025.

Le contexte est opportun : la réforme Solidarité à la source a démarré dans un format expérimental avec 5 départements en 2024 et sera généralisée en mars 2025. Elle a comme objectif de diminuer le risque d'erreurs en créant un pré-remplissage automatique des déclarations de ressources des allocataires. Même si le Pacte du Pouvoir de Vivre s'accorde sur l'enjeu de simplification des démarches pour les allocataires, il reste très attentif à la garantie de stabilité des ressources.

D'autres leviers politiques et réglementaires doivent être activés pour améliorer la stabilité des ressources des plus pauvres : revalorisation des minimas sociaux, ouverture des droits sociaux dès 18 ans, simplification de la base ressource, etc. Autant de propositions portées par les organisations pour des politiques publiques plus justes, en complément de ce travail de fond avec la CNAF.

Des situations difficiles à vivre pour les personnes

Les allocations CAF : quelques points de repères

Parmi les allocations délivrées par les CAF se trouvent plusieurs prestations dont les allocations familiales, les aides personnalisées au logement (APL), le RSA, l'allocation Adultes Handicapés (AAH) ou encore la prime d'activité etc. Le Pacte du pouvoir de vivre a principalement centré son travail sur les minimas sociaux mais nombre de nos constats sont similaires pour d'autres types de prestations sociales, voire d'autres caisses de protection sociale (assurance maladie, caisses de retraite...).

Le RSA concerne 1,8 million de personnes en France (3,6 millions de personnes si on comptabilise les conjoints et les enfants du foyer), 1,5 million de personnes perçoivent l'Allocation Adultes Handicapés (AAH) et 4,5 millions de foyers reçoivent la prime d'activité. Ce sont des prestations sociales accessibles sous conditions de ressources et de manière subsidiaire, qui permettent de couvrir un revenu minimum pour des personnes qui n'ont pas d'autres ressources, des revenus trop faibles et qui n'ont pas (ou plus) droit à l'assurance chômage ou un complément de revenus modestes du travail. L'AAH est accessible à des personnes ayant un handicap et de faibles ressources.

A titre d'exemple, le RSA à taux plein est d'un montant de 635€ pour une personne seule et l'AAH de 1016€.

Qu'appelle-t-on une suspension de droit ? Qu'est-ce qu'un indu ?

Une suspension de droit est l'interruption du versement d'une allocation. Elle peut par exemple intervenir en cas de changement de la situation de la personne qui n'a plus le droit de percevoir l'allocation. Elle peut aussi intervenir de manière « préventive », durant la période d'un contrôle ou du traitement d'un dossier, afin d'éviter de verser une aide qui serait perçue en trop par l'allocataire et devrait ainsi être remboursée.

Un indu ou "trop-perçu" est une prestation versée, alors qu'elle n'aurait pas dû l'être, suite à une erreur de la part de l'organisme de protection sociale ou de l'allocataire dans le calcul des prestations, un changement de situation de l'allocataire non signalé ou non pris en compte à temps. Il est ainsi demandé à l'allocataire de rembourser ces sommes. La CAF récupère alors les prestations indûment versées en prélevant tout ou partie des prestations à venir, sous forme de retenues mensuelles ou de compensations ou bien en exigeant le remboursement de l'intégralité de la prestation induite. Un indu ne peut être confondu avec une fraude qui désigne une action intentionnelle de l'allocataire que l'organisme de protection sociale doit prouver.

La bonne gestion par les caisses de protection sociale des deniers publics est pleinement compréhensible¹. Il est toutefois nécessaire de le mettre en regard des conséquences graves pour les personnes concernées et d'avoir une approche humaine capable de réduire au mieux les impacts délétères.

Des impacts dramatiques pour les personnes concernées

Si les raisons et fondements de ces suspensions sont divers, leurs effets sont toujours délétères pour les allocataires :

- le non-versement des aides engendre une perte soudaine de ressources sans autre recours, et l'absence d'un reste à vivre suffisant pour garantir les besoins vitaux des ménages, des difficultés de paiement de loyer et un risque d'expulsion locative.
- les procédures en remboursement d'indus sont lourdes à porter dans des budgets déjà extrêmement contraints, malgré les possibilités (pas toujours proposées et/ou acceptées) d'échelonnement des versements.
- les allocataires sont exposés à de sérieuses difficultés pour porter des recours, faire valoir le droit à l'erreur ou contester leur responsabilité.
- le décrochage et l'abandon de ces droits lorsqu'ils sont conditionnés à de trop fortes pressions psychologiques et de maltraitances institutionnelles.
- ces problématiques sont particulièrement exacerbées pour les personnes étrangères, pour lesquelles s'ajoute la difficulté d'appréciation par les CAF de leur droit au séjour, souvent réalisée en méconnaissance des règles de droit applicables.

La documentation produite ces dernières années témoigne du niveau d'inquiétude et de mobilisation des associations et de détresse des foyers concernés. Le cumul des difficultés auxquelles font face les allocataires impose de trouver des solutions.

« Quand j'ai fait une demande d'APL plusieurs mois plus tard suite à un changement de résidence, la CAF m'a demandé un remboursement du RSA perçu depuis plusieurs mois car comme étudiante, je n'y avais en fait plus droit. Dans le courrier, on me demande simplement le remboursement de 3500 euros sans aucune proposition d'échelonnement. Je cherche le soutien d'associations car je n'ai toujours pas d'interlocuteur direct à la CAF et je ne me sens pas de résoudre ce problème seule. Je n'ai que des infos via mon compte personnel et c'est insuffisant pour savoir quelles démarches entreprendre. » A. (source Aequitaz)

¹ la Cour des comptes évalue à 5,5 milliards d'euros le montant des indus : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-05/20240517-certification-comptes-securite-sociale.pdf>

« J’observe la notification sur mon compte CAF en février 2022 qui me demande de remplir une déclaration sur le patrimoine : je le fais dès le lendemain. Je leur transmets par le site de la CAF. (..) On arrive au deuxième mois. Ça devient compliqué pour payer ma nourriture. Deuxième mois, je ne pouvais plus payer la fin de mon loyer. Par chance, j’ai un ami qui m’a dépanné financièrement. C’est mon assistante sociale qui a finalement réussi à débloquent. Durant ces deux mois, je n’ai reçu aucun sms, aucun courrier papier. Le peu d’info disponible était sur mon compte personnel mais c’était insuffisant pour résoudre le problème. » R. (source Aequitaz)

Ces situations sont problématiques du fait

- de l’automatisation des démarches dites de “contrôle de cohérence” qui aboutissent à des informations sommaires (notifications en ligne sans argumentaire) ou inexistantes transmises aux allocataires etc...
- des difficultés de dialogue entre les allocataires et les CAF dans la demande et la transmission de pièces, les délais d’instruction, les difficultés d’accès aux agents et à leur dossier au sein des CAF notamment dans des contextes d’urgence
- des modalités de calculs et des déclarations trimestrielles des ressources du foyer pour les personnes qui sont entre emploi et aides sociales (intérim, CDD, revenu de micro-entreprises...) entraînant des risques d’erreurs liés à la complexité du système. La CAF stipule notamment que le taux d’erreur sur les déclarations de prime d’activité est de 60%.

Nos propositions

S'il est essentiel que les CAF appliquent les règles d'accès aux prestations et identifient les indus, nos organisations demandent que soient davantage considérées les conséquences dramatiques que ces changements peuvent avoir dans la vie des personnes et notamment celles qui sont dans une situation de fragilité et pour qui les suspensions de droits sont bien plus qu'une évolution administrative.

Pour un droit à l'information

Les allocataires doivent pouvoir avoir accès à une meilleure information sur leur situation et les démarches en cours, avec des courriers (papiers et numériques) explicites et clairs. En particulier, les motifs de suspension doivent être explicites et personnalisés. L'accès à une personne capable d'informer et d'agir sur la situation au sein des CAF est un facteur clé de résolution de problèmes, ce qui implique que les moyens humains soient au rendez-vous. Les délais, voies de recours, possibilités d'échelonnement des remboursements doivent également être notifiés précisément et systématiquement. Aussi la qualité des écrits doit encore progresser pour favoriser une bonne compréhension des échanges avec les CAF.

Pour un droit à l'erreur

Les allocataires doivent être respectés dans leur droit à l'erreur et à la contestation de décisions prises les concernant. Le Pacte du pouvoir de vivre demande que les modalités de contestation et de recours soient systématiquement présentées dans les documents de notification et les procédures facilitées (délais et voies de recours).

Cela implique :

- que dès lors qu'un indu est contesté, les remboursements soient suspendus.
- que les délais de réponse en cas de recours soient raccourcis et les procédures en rétablissement des droits accélérées.
- de rendre effective l'accessibilité à un interlocuteur unique et physique pour dénouer les situations complexes et veiller à la stricte application de ce droit.

Le respect du reste à vivre et d'un revenu minimum insaisissable

Dans bien des cas, le remboursement d'indus suite à une erreur est vécu comme une sanction car il a des conséquences importantes sur les ressources des personnes concernées, en particulier quand le principe du reste à vivre n'est pas appliqué.

Aussi le Pacte du pouvoir de vivre demande le respect systématique, en cas de remboursement d'indus, du droit à la mise en place d'un plan personnalisé de remboursement pour ne pas mettre les personnes dans des situations financières très précaires. Le maintien du reste à vivre doit constituer une boussole politique et un principe prioritaire dans le traitement des erreurs par les CAF.

La mise à jour et la transparence sur les données

La transparence et l'accès aux données est un enjeu majeur. Dans cette perspective, le Pacte du pouvoir de vivre demande que les CAF actualisent très régulièrement leurs pratiques au regard des textes en vigueur puisque les dispositions réglementaires évoluent régulièrement, notamment en matière de droits des étrangers. Les agents des CAF doivent être formés et en connaissance des évolutions en la matière, afin de veiller à l'application uniforme du cadre légal et réglementaire sur le territoire.

Par ailleurs, la publication des instructions est un enjeu important en matière de transparence des pratiques. Le développement de procédures automatisées de traitement des dossiers et l'usage d'algorithmes appellent aussi à veiller à l'information des allocataires sur l'usage des données et si les démarches sont faites de manière automatisées ou personnalisées. Cette trajectoire d'automatisation appelle également à une grande vigilance sur le caractère discriminatoire des procédures.²

L'égalité de traitement sur le territoire national

Les droits des allocataires doivent être respectés de manière égalitaire sur l'ensemble du territoire. Pour répondre aux inégalités de traitement constatées entre différentes CAF, un effort devrait être fait pour garantir le respect du cadre légal et des procédures dans l'ensemble des CAF du territoire français.

² Voir le [recours en justice](#) contre l'algorithme de ciblage de la CNAF et son risque discriminatoire.

Pour aller plus loin

- [Le rapport de la Fondation Abbé Pierre](#) : “Prestations sociales de la CAF et logement : Enquête nationale sur les freins rencontrés par les personnes et les structures associatives qui les accompagnent” (juin 2020)
- Le rapport [Maltraitance institutionnelle](#) d’ATD Quart Monde (septembre 2024)
- [Le rapport de l’ODENORE et du Secours catholique](#), “Non-recours, une dette sociale qui nous oblige” (avril 2021)
- [L’avis du CNLE](#) : “Sanctions, le point de vue du vécu” (mars 2024)
- [La décision du Défenseur des Droits](#) relative à la suspension de prestations par une caisse d’allocations familiales (juin 2024)
- Le [recours en justice](#) contre l’algorithme de ciblage de la CNAF – Consortium de 15 organisations porté par la Quadrature du Net (octobre 2024)
- Les [travaux du collectif Changer de Cap](#) : “remettre l’humain et le droit au cœur de l’action des CAF” (janvier 2023)



Créé en 2019, le Pacte du Pouvoir de Vivre est un collectif de 65 organisations parmi les plus reconnues de la société civile organisée française, aussi diverses dans leur statut (associations, fondations, ONG, syndicat, mutuelles,...) que dans leurs domaines d'action – environnement, lutte contre la pauvreté, logement, travail, jeunesse, ESS, migration... Cette alliance inédite agit afin que les questions sociales, environnementales et démocratiques, qui sont indissociables, soient prises en compte dans les décisions politiques et dans le débat public au niveau local et national.

<https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/>

Contact : Amandine Lebreton, directrice, amandinelebreton@pactedupouvoirdevivre.fr

