



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

AVIS

SANCTIONS : LE POINT DE VUE DU VECU

**Avis examiné en assemblée plénière le 7 mars
2024**

« Les droits sont premiers, ils viennent avant les devoirs¹»

Défenseure des droits, colloque pauvreté et précarité du 19.10.2023

Avant-propos de Nicolas Duvoux, Président du CNLE

Président du groupe de travail : Jean-Claude BARBIER, membre
du collège des personnes qualifiées

¹ https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-10/DDD_Colloque-precarite_19-10-2023_Conclusion-Claire-Hedon.pdf

Avant-propos

Dans le cadre d'un ensemble de réformes récentes des prestations sociales, les opérateurs de l'État, au premier rang desquels les Caisses d'Allocations Familiales, sont amenées à verser des prestations aux ménages allocataires sur la base de leurs revenus trimestriels, de manière à leur allouer le « juste droit » au plus près de leurs besoins contemporains. Ces évolutions, ainsi que les critères d'éligibilité et leur révision régulière, conduisent parfois les opérateurs à verser des sommes supérieures à ce qu'elles devraient (des indus) ce qui donne lieu ensuite à une récupération de ces sommes auprès des allocataires. Compte tenu de l'ampleur des populations précaires aux revenus instables, cette orientation de la politique sociale engendre une forte complexité du système de versement des prestations et notamment le traitement d'un volume considérable de dossiers. La gestion des droits par les opérateurs pour faire face à cet afflux important de demande, s'appuie sur des logiciels faute de personnels suffisants pour engager un traitement personnalisé des situations des allocataires concernés. Pour ces derniers, les incertitudes et difficultés financières associées aux indus et à leur récupération constituent une « sanction de fait » au même titre que les sanctions réglementaires associées aux fraudes manifestes.

Cet avis du CNLE, fruit des réflexions d'un groupe de travail présidé par Jean-Claude Barbier dont le travail s'est étalé de mars 2023 à février 2024 adopte ce point de vue élargi sur la question des sanctions sur la base d'expériences vécues avant l'introduction du *montant net social* et la mise en oeuvre du versement à la source qui visent justement à réduire les risques d'indus mais sur lesquelles une vigilance devra également être exercée. Cet avis, élaboré par un groupe représentant les différents collèges du CNLE, rend compte de l'inquiétude des personnes concernées dans une période où l'inscription dans la loi « pour le plein emploi » d'une nouvelle mesure de « suspension-remobilisation » d'une part, de conditionnalité à 15h d'activité du versement de l'allocation d'autre part font craindre une instabilité accrue des revenus. Ces mesures appellent, en contrepoint d'un accompagnement rénové du RSA, une sécurisation des ressources des ménages. C'est pourquoi, dans la continuité de positions historiques de l'instance, le CNLE met en exergue la fragilité des situations sociales, l'intensité des formes de maltraitance institutionnelle subies, les effets de la dématérialisation, en dépit de l'engagement individuel des agents (qui ne sont pas en cause) et des efforts de la CNAF, évoqués dans une contribution de monsieur Nicolas Grivel, directeur général de la CNAF versée à l'avis. Le choix politique de verser des prestations au plus près des besoins ayant pour contrepartie malheureuse une déstabilisation des ressources des personnes les plus fragiles, le CNLE appelle notamment à la définition d'un minimum de ressources insaisissables.

Le CNLE considère cet avis comme le point d'aboutissement d'une réflexion participative intense, ayant particulièrement mis en lumière la difficulté vécue par les usagers dans la relation administrative et remercie toutes celles et ceux qui y ont contribué. Le CNLE considère également cet avis comme un point de départ vers la définition précise d'un montant qui pourrait être déclaré insaisissable ou sur d'autres éléments de sécurisation de la situation des ménages. Surtout, avec cet avis, le CNLE souhaite contribuer à un débat sur la publicité des sanctions. Il remercie la CNAF d'avoir ouvert une série de réactions qui, c'est le souhait de l'institution, mettent en débat les termes très concrets du maintien dans les droits, le « juste droit » mais également un droit qui respecte les critères de justice tels qu'on les trouvera ici exprimés, notamment par les membres du 5^e collège du CNLE.

Nicolas Duvoux
Président du CNLE

Préambule

Pour le CNLE, il est essentiel de mettre en regard la sanction et la façon dont elle est vécue. Est considéré en priorité comme une sanction, dans cet avis, ce qui est vécu comme tel par les personnes concernées (indépendamment du périmètre retenu par le droit ou les administrations).

Dans ce préambule, le CNLE entend affirmer quelques faits qui, malheureusement, comme le rappelle la Défenseure des droits, sont oubliés ou trop souvent travestis par les polémiques qui s'expriment dans les médias et sur les réseaux sociaux :

- Nul système de redistribution n'est sans défaut, nulle part dans le monde. Ce que l'on sait très assurément, c'est que **les fraudes aux allocations sont, en 2023, en France, d'importance très relative par rapport aux fraudes fiscales.** Ce que l'on sait aussi très assurément, c'est que, bien qu'on soit obligé d'en faire la demande à la CAF en cas d'extrême difficulté, **être au RSA – le minimum de droit commun- c'est « comme une sanction », parce qu'on est alors dans la survie de tous les instants et, bien souvent, on est exposé aussi à une forme de violence** telle que des propos, mesures ou actes stigmatisants. Tout cela constitue des formes de violence sociale or percevoir le RSA découle d'un *droit*.
- **En adressant cet avis au Gouvernement, le but du CNLE est de s'efforcer de renverser la situation de dépendance et de misère des bénéficiaires du RSA, de mettre l'accent sur leurs droits, sur la solidarité nationale, sur les actions positives afin de permettre à tous de s'insérer dans la société. Il ne s'agit pas de prétendues « aides sociales », indifférenciées et dénommées avec mépris, mais d'un véritable système français de protection sociale de droit commun, pour les enfants, les femmes et les hommes, y compris les exilés.**

Il ne peut y avoir de sanction juste que s'il existe un manquement du citoyen face à un droit, une loi. La sanction, a une double visée : la protection des personnes et la pédagogie pour apprendre à vivre ensemble par le respect des « normes » d'une société.

La sanction doit être mesurée à l'aune de la gravité du manquement. Or, le CNLE constate une dérive qui vise les populations qui perçoivent diverses allocations, ressources s'appuyant sur le principe de solidarité nationale.

Un principe régit notre justice : tout individu est présumé innocent tant que sa culpabilité n'est pas prouvée. Or la sanction qui consiste à pouvoir suspendre la totalité des versements des prestations sociales semble de plus en plus généralisée sur l'ensemble du territoire. De plus, il n'y a aucune communication préalable de la situation adressée au bénéficiaire. Ici, la personne perd même le minimum vital pour se nourrir. La sanction dans le cadre d'une rupture des droits (allocations perçues) est d'une sévérité extrême qui signe un constat sans appel : la personne est coupable d'une faute telle qu'elle mérite la peine maximum. Nous sommes très loin du « présumé innocent » [commentaire d'un membre du 5^e collège du CNLE].

Sommaire

❑	Introduction.....	P. 7
❑	I – Le sens de l’exercice : Préserver les droits, la solidarité, le respect de la dignité des personnes.....	P. 9
❑	II – La sanction de fait : le point de vue privilégié par le CNLE...	P. 15
❑	III – Constats et recommandations du CNLE.....	P. 20
❑	IV – Annexes.....	P. 44
	- Annexe 1 Liste des membres du groupe de travail sur l’avis Sanctions du CNLE	p. 45
	- Annexe 2 Personnes auditionnées	p. 47
	- Annexe 3 Extrait de la présentation de la Loi pour le plein emploi : support de présentation	p. 48
	- Annexe 4 Références bibliographiques	p. 50
	- Annexe 5 Note d’analyse juridique en liaison avec la nature du droit fondamental des moyens convenables d’existence	p. 53
	- Annexe 6 Observations reçues en date du 22 mars 2024 de la CNAF sur l’avis	p. 58
	- Annexe 7 Récapitulatif des propositions du CNLE	p. 62

□ Introduction

Depuis la loi de juillet 1988² qui l'a créé, le CNLE a été saisi à plusieurs reprises pour produire des avis relatifs aux réformes du RMI puis du RSA. Il a pris position pour limiter les inconvénients de la fongibilité (notamment en 2009 et 2010) et défendre l'esprit de la loi de 1998³. Celui-ci souligne le caractère de droit fondamental du revenu de solidarité active (RSA).

Dans son avis *Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle* de 2021, le CNLE a souligné que l'insertion -indissociablement sociale et professionnelle- était une dimension intégrale du système de protection sociale français qui ne se réduit pas à un système d'assistance à la britannique. Cette "prestation" d'insertion suppose en effet la réalisation effective d'un accompagnement qui comprend les services d'un référent unique. Le groupe de travail s'interrogeait déjà sur *"la pertinence des sanctions, qu'elles prennent la forme de suspensions ou de radiations des droits, qu'elles résultent de contrôles ciblés ou aléatoires [...]"*. Par ailleurs, il soulignait que *"ces sanctions ont des conséquences graves dans de nombreux domaines (niveaux de vie, logement, santé, soins des enfants, etc.) et pour de nombreux groupes."* Le CNLE y demandait que soient publiées et revues les *sanctions concernant les minima sociaux et les allocations d'assurance chômage*, en particulier du côté des statistiques de la CNAF et de Pôle Emploi. La question de la sanction y avait donc été abordée mais nécessitait d'être examinée plus attentivement au regard des enjeux et des réformes en cours.

Le présent avis s'ouvre sur la présentation du champ de réflexion du CNLE quant à la notion, la portée et la nécessité de revoir la politique des sanctions concernant *l'accès aux droits et vis-à-vis de la recherche d'emploi*. Cette dernière est souvent considérée comme un tout et comme le remède universel à la pauvreté. Certaines études, à commencer par celles de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), montrent que ce n'est pas le cas.

La dernière partie rassemble de façon thématique les sujets des huit recommandations et des analyses qui ont jalonné le travail de diagnostic du CNLE.

² Loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion

³ La loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, faisait de cette lutte « *un impératif national fondé sur le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation.* » Elle se fixait comme objectif de « *garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance.* »

Rappel : Avis Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle, 2021

L'avis du CNLE recommande d'établir un accompagnement universel et effectif sur l'ensemble du territoire, favorisant une relation de confiance entre un référent et une personne, en respectant le rythme de celle-ci. Il souligne l'importance de reconnaître la légitimité de la politique d'insertion en tant que composante intégrale du système de protection sociale. De plus, il suggère de valoriser les emplois aidés pour réduire les effets de stigmatisation et d'accroître les ressources humaines, notamment les travailleurs sociaux et les agents de l'emploi, pour assurer un accompagnement global sur l'ensemble du territoire. Le document propose également d'harmoniser les dimensions sociales et professionnelles de l'insertion, en personnalisant l'approche d'insertion par la reconnaissance de la diversité des circonstances individuelles et en adaptant les interventions en conséquence.

Le groupe de travail sur les Sanctions du CNLE s'inscrit dans la continuité des travaux de 2021⁴. Il a été installé le 14 mars 2023 à la demande de Madame Fiona Lazaar, présidente du CNLE. Il s'est réuni 9 fois entre mars 2023 et février 2024. Pour constituer ce groupe de travail, un appel à candidatures a été adressé aux membres du CNLE début 2023. (voir liste des membres du groupe en annexe 1).

Le groupe de travail a accueilli plusieurs invités auditionnés au fil des séances (liste en annexe). Le groupe a également associé plusieurs invités permanents afin de renforcer l'expertise du groupe sur des aspects complémentaires.

La méthode du groupe a consisté d'abord à inviter et auditionner des experts sur les différentes thématiques. Dans les phases successives de son travail, le groupe a fonctionné de manière participative, y compris, dans la dernière consacrée à la rédaction par l'apport de contributions des membres volontaires, tous collègues confondus.

⁴ Le groupe de travail sur l'accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle a été présidé par Monsieur Jean-Claude Barbier.

❑ I - Le sens de l'exercice : Préserver les droits, la solidarité et le respect de la dignité des personnes

Le CNLE s'est attaché à examiner la réalité des sanctions aujourd'hui, dans le champ de l'aide et de l'action sociale, mais aussi dans celui de l'emploi avec l'installation du nouveau dispositif France Travail en cours au moment des travaux du groupe.

Plusieurs points d'ordre général précisent le cadre de la réflexion du CNLE avant les recommandations qui sont développées dans la dernière partie.

A. La "fabrique" des sanctions

Les prestations sociales résultent de droits sociaux. Ceux-ci découlent de formes de solidarité et impliquent l'intervention de la puissance publique. La mise en œuvre de sanctions éventuelles s'inscrit dans cette perspective, à travers les modes de gestion des sanctions et des formes d'accompagnement des personnes respectueuses de ces principes.

La qualification « d'aides sociales » utilisée fréquemment pour ces prestations semble rapprocher d'une tradition de « secours aux pauvres » ou de charité, antérieure à la Révolution. Elle contribue à dénier potentiellement le fait qu'elles découlent de la reconnaissance de droits sociaux. Elle souligne également une forme de dépendance économique des bénéficiaires à l'égard de dispositifs publics en contraste avec l'autonomie financière des non-bénéficiaires, du fait, notamment, de leur position dans l'emploi.

A bien des égards, ce discours relève de la stigmatisation des personnes. Il s'inscrit dans la longue tradition de la culpabilisation spécifique des personnes les plus pauvres. Cette stigmatisation latente et ancrée dans l'inconscient collectif a des effets sur le non-recours, agissant comme un effet repoussoir.

Par ailleurs, le fort effet de médiatisation de la fraude aux prestations sociales et les déclarations de chasse aux fraudeurs⁵ aggrave cette stigmatisation.

La perte de confiance dans les institutions est documentée dans le Baromètre de suivi qualitative de la pauvreté et de l'exclusion sociale du CNLE⁶ : Ainsi, *"les administrations sont perçues de plus en plus comme punitives et non comme aidantes avec l'image d'une société qui exclut les exclus et d'une cohésion sociale qui se détériore. Cela crée par ailleurs un abandon de certains publics qui ne voient plus l'utilité de s'inscrire dans des démarches d'insertion sans perspective tangible, avec en conséquence une invisibilisation des publics et aussi la hausse des petits comportements délictueux."*

⁵ <https://presse.economie.gouv.fr/01062023-dossier-de-presse-feuille-de-route-du-plan-lutte-contre-toutes-les-fraudes-aux-finances-publiques/>

⁶ Baromètre de suivi qualitative de la pauvreté et de l'exclusion sociale du CNLE, synthèse des résultats, troisième vague – été 2023, CNLE.

B. Philosophie de la sanction: levier ou finalité du contrôle?

► Un dispositif de contrôle à la peine

Plusieurs rapports de la Cour des Comptes ont successivement examiné la question de la fraude. Le CNLE souligne l'enjeu d'un système de prestations sociales sain et suivi, mais à titre de comparaison, il rappelle que la fraude fiscale est bien plus élevée.

Pour la Cour des Comptes "La fixation de l'objectif en nombre, et non en montant de fraudes, vise à favoriser une large détection de fraudes, par opposition à un nombre réduit de fraudes détectées comportant des montants moyens plus élevés. Le nombre de Caf n'atteignant pas l'objectif annuel s'est continûment réduit."⁷

Périmètre de l'avis : Sortir des clichés

(Cour des comptes - Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable, septembre 2020)

Comparer les enjeux financiers de la fraude fiscale et fraude aux prestations sociales

L'importance de la fraude avérée aux prestations sociales doit être relativisée vis-à-vis d'autres données.

→ **Fraude fiscale⁸** :

☉ **Ensemble des impôts** | Total des impôts (recettes fiscales nettes recouvrées par la DGFIP) : **544,4 Mds€**

☉ **14,6 Mds recouverts** (dont 2,6Mds de pénalités), soit **2,7%** du total des impôts

Pas de connaissance sur le taux de détection (La DGFIP prévoit d'achever de telles estimations d'ici 2027 pour les impôts des professionnels, sans que les impôts des particuliers bénéficient encore d'un programme de travail à cet effet.). Le montant de l'impôt évité est estimé entre 30 et 100Mds€/an.

☉ **Impôts acquittés par les particuliers** : Total des impôts **160Mds€**

Fraude fiscale des particuliers : **environ 3Mds €** recouverts en 2022 soit **1.9%** du total des impôts acquittés par les particuliers.

Remarque : environ 1/5 du total des fraudes aux impôts vs 4/5 provenant des entreprises et professionnels.

Méthode rudimentaire pour estimer le montant des impôts évités (yc non détectés, à la fois fraude et erreurs involontaires) : entre 7 et 27 Mds€.

→ **Fraude aux prestations sociales** :

La fraude détectée : 592 Millions. Elle est répartie comme suit :

☉ **Cnaf 2022** : 99 milliards d'euros d'aides à 13,6 millions d'allocataires.

▪ Fraudes détectées : **351,4** Millions d'euros dont 22,8M€ de pénalités soit **0,35%** des prestations versées.

▪ Indus ou trop perçu : 985 M€ (1% du total) / Rappels : 378M€ (0,38% du total)

⁷ Cour des Comptes, Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable, septembre 2020.

⁸ Cour des comptes, La détection de la fraude fiscale des particuliers, une incontestable modernisation des méthodes, des résultats, encore insuffisants - Rapport public thématique, novembre 2023.

- **Caisses de retraite 2022** : 26,3 millions d'euros millions d'euros, soit **0,02%** des 150 milliards d'euros de prestations versées à plus de 15 millions de retraités)
- **Pôle emploi (2019)**, 212 millions d'euros, soit **0,6%** du total des prestaions versées.
- **URSSAF 2022 : Fraude aux cotisations sociales** (fraudes des employeurs) : 789 Millions de redressements opérés au titre de la lutte contre le travail dissimulé en 2022
- **Fraudes assurance maladie 2022**: 315,8 (dont $\frac{3}{4}$ fraudes des professionnels de santé soit environ 237 Millions)

► La sanction: outil de dissuasion efficace?

La sanction paraît le principal outil de *dissuasion* d'un comportement individuel répréhensible. Elle vise à réparer les conséquences de certaines actions et aurait des vertus pédagogiques. Néanmoins, les effets collatéraux de la sanction devraient dissuader de son emploi par les organismes, si toutefois la situation matérielle et la santé mentale des personnes en situation de pauvreté prévalaient.

Plus généralement, comme le montrent des travaux allemands, le lien entre sanction et effet dissuasif doit être considéré avec précaution au regard des autres conséquences sociales des sanctions. Ainsi, des études rassemblées par le chercheur allemand Markus Wolf (IAB, Allemagne) auditionné par le CNLE en juillet 2023 révèlent que "l'effet menace" des sanctions agit effectivement sur les chances des bénéficiaires de trouver un emploi. Néanmoins, de plus en plus d'études montrent des effets défavorables notamment sur le taux de transition hors du marché du travail. Autrement dit, après avoir été sanctionnées, les personnes quittent parfois le marché du travail, ce qui va à l'encontre de l'idée "d'activation". Les effets sont néfastes sur la situation matérielle, l'insécurité alimentaire, énergétique et de logement, le bien-être mental⁹ (cf tableau).

Par ailleurs, la sanction financière induit des effets collatéraux qui pénalisent doublement les allocataires et peuvent poser des obstacles à leur réinsertion.

En effet, les membres du groupe sanctions ont souligné qu'en plus de devoir payer ou rembourser une somme d'argent (pénalité, remboursements d'indus), la sanction de fait (voir la définition page 14) peut prendre la forme d'un empêchement d'accès aux prestations, d'un refus de prestations, de retards dans l'ouverture de droits ou encore de suspensions de droits.

⁹ Selon une étude publiée par santé publique France, la santé mentale des personnes précaires est particulièrement détériorée au regard de la population générale.

Christophe Léon, Enguerrand du Roscoät, François Beck, Santé publique France, BEH : Prévalence des pensées suicidaires et tentatives de suicide chez les 18-85 ans en France : résultats du Baromètre santé 2021, Saint-Maurice, 5 février 2024.

LES SANCTIONS FONCTIONNENT-ELLES?

Recherche qualitative et études d'enquête (études et résultats sélectionnés)

Détérioration de la situation matérielle, en particulier après des réductions répétées des prestations	Ames (2009), Apel and Engels (2013), Schreyer et al. (2012)
Insécurité alimentaire, coupure de l'approvisionnement en énergie, perte du logement	Ames (2009), Schreyer et al. (2012)
Diminution du bien-être mental	Apel and Engels (2013), Schreyer et al. (2012)
Bénéficiaires conviennent que le centre d'emploi doit utiliser la menace des sanctions, sans quoi les bénéficiaires feraient « ce qu'ils veulent »	Apel and Engels (2013)
Les conseillers référents craignent que sans sanctions, il sera plus difficile d'amener les bénéficiaires « à la table »	Bernhard et al. (2023)

Source: extrait de l'exposé de Markus Wolf devant le groupe de travail "Sanctions" du CNLE, en juillet 2023.

Sanctions de l'assistance chômage et "dignité humaine" : Enseignements du cas allemand

La France contraste manifestement avec le cas allemand qui a réformé son système de sanctions dans le secteur de l'indemnisation des chômeurs dits de longue durée après avoir été un pays très contraignant pour ses allocataires.

Début 2023, une réforme profonde sur le dispositif d'aide et d'indemnisation des chômeurs de longue durée a été conduite en Allemagne. Il s'agissait de revenir sur le très controversé système « Hartz IV » instauré entre 2002 et 2005 par le chancelier Gerhard Schröder (parti SPD). Ce dispositif d'activation¹⁰ avait conduit à la réduction de la durée d'indemnisation du chômage à douze mois et, au-delà de cette période, la personne sans emploi ne recevait plus qu'un minimum social forfaitaire¹¹ déconnecté de ses revenus antérieurs, quelle que soit la durée de sa carrière.

Ce système s'appuyait sur un contrôle pointilleux des ressources du foyer et sur des sanctions financières en cas de non-respect des obligations vis-à-vis de l'agence pour l'emploi. Elle permettait notamment de supprimer 60 % de l'allocation dès la deuxième "entorse" (non-respect d'un rendez-vous ou refus d'un emploi), voire l'intégralité des aides pendant trois mois pour les personnes jugées "non coopératives" et incitait les personnes à déménager en cas de logements jugés trop chers. L'objectif était de contraindre la personne au chômage à accepter tous les emplois jugés « raisonnables ».

Le système Hartz considéré comme humiliant pour les allocataires a été abrogé en 2023 par

¹⁰ L'activation vise à inciter les personnes au chômage ou en situation précaire à reprendre une activité professionnelle. Il s'agit d'encourager l'autonomie et la participation active sur le marché du travail plutôt que de dépendre principalement des prestations sociales.

¹¹ 449 euros par mois pour un adulte seul ou un parent seul sans activité, loyer "raisonnable", frais de chauffage et assurance-maladie pris en charge.

la nouvelle réforme sur l'allocation citoyenne (dite "Bürgergeld") du chancelier Olaf Scholz (SPD). L'objectif affiché est de mieux prendre en compte les circonstances individuelles des demandeurs d'emploi en laissant une plus grande marge de manœuvre aux conseillers référents des offices pour l'emploi. Cette réforme repose sur une égale coopération entre les conseillers référents et les bénéficiaires, marquant un changement philosophique dans la relation avec les demandeurs d'emploi.

La Cour constitutionnelle allemande s'appuie sur le principe de la dignité humaine pour limiter les sanctions

Concernant le desserement des sanctions en particulier, la "bascule" opérée en 2023 s'est appuyée sur un jugement de 2019 de la Cour constitutionnelle allemande qui considérait comme anticonstitutionnelles les pénalités imposées aux chômeurs de longue durée refusant un emploi. Ainsi, la Cour a considéré que les coupes dans l'allocation mensuelle "Hartz IV" versée aux personnes à la recherche d'un emploi depuis plus d'un an ne devaient pas excéder 30% de l'allocation, voire qu'elles devaient être abandonnées si elles s'avéraient être « d'une dureté extrême ». Les juges se sont prononcés en ce sens en vertu du principe de "dignité humaine".

Pour le chercheur Markus Wolf de l'Institute for Employment Research à Nuremberg auditionné le 4 juillet 2023 par le groupe de travail, plusieurs études ont démontré que les sanctions ont un effet négatif sur les revenus les plus bas et ont un impact négatif à long terme sur la qualité de l'emploi. Certaines démontrent sans surprise que les bénéficiaires sanctionnés de manière répétée connaissent une détérioration de leur situation matérielle. Des résultats montrent que, dans certains cas, les sanctions peuvent avoir des conséquences très dures, allant jusqu'à l'insécurité alimentaire ou la perte de logement, mais aussi une dégradation du bien-être mental. Tous ces effets constituent eux-même des obstacles à l'intégration sur le marché du travail.

C. La sanction dans une démarche d'accompagnement (voir recommandation 1)

Quand un système administratif comporte des sanctions en raison de comportements demandés aux allocataires (comme par exemple les « droits et les devoirs » surveillés par les présidents de conseils départementaux ou par Pôle emploi), la légitimité de ces sanctions (réglementaires) ne peut être assurée qu'à travers leur publicité. Celle-ci permet d'en vérifier la régularité, la quantité et la proportionnalité bien que cette dernière notion soit rarement évoquée en France, à la différence de l'Allemagne.

Ainsi, il apparaît que, moins brutaux que la sanction, de simples rappels aux allocataires s'avèrent avoir des effets positifs. Des travaux publiés en 2022 dans la *Revue économique* soulignent que *"En présence de démarches relativement coûteuses et complexes, qui ne sont pas sans conséquence sur l'engagement des personnes dans le processus, un simple message de rappel des obligations avec avertissement permet donc d'accroître fortement la participation aux démarches d'insertion. Le message d'avertissement permet d'abaisser les barrières au suivi des démarches. Par ailleurs, cette action a l'avantage d'être peu coûteuse à mettre en place par les*

conseils départementaux.”¹²

Cette démarche a été reprise par la Cour des comptes dans son rapport 2023 qui souligne *“Depuis 2018, les CAF adressent aux allocataires des lettres de mise en garde quand elles détectent des indus répétitifs ou de montant élevé traduisant notamment des omissions de déclaration de ressources ou de reprise d’activité professionnelle (plus de 80 000 lettres en 2022). Cette action est efficace: le taux de récurrence (2,4 %) est plus faible que pour les sanctions proprement dites.”*¹³

Principes de transparence, de clarté et de prévisibilité : la « publicité des sanctions »

La publicité des sanctions est le principe selon lequel les sanctions applicables en vertu d'une loi ou d'un règlement doivent être clairement définies et rendues publiques. Cela signifie que les personnes doivent être informées à l'avance des comportements ou des actions qui sont susceptibles d'entraîner des sanctions, et que ces sanctions doivent être prévisibles.

Les règles régissant l'octroi des prestations sociales devraient être claires et accessibles, permettant aux bénéficiaires de comprendre les critères d'admissibilité, les conditions d'octroi, ainsi que les éventuelles sanctions en cas de non-respect des règles.

¹² Chareyron, Sylvain, Rémi Le Gall et Yannick L’Horty, « *Droits et devoirs du RSA : l’impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires* », Revue économique – vol. 73, n° 5, septembre 2022, p. 735-759.

¹³ Cour des Comptes, *La Sécurité sociale, Rapport sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale*, mai 2023.

□ II – La sanction de fait : le point de vue privilégié par le CNLE

▸ Le vécu du citoyen en situation de pauvreté ou de précarité au centre de la question

Comme cela a été évoqué, la notion de « sanction » a de nombreuses significations, mais pour le CNLE elle est avant tout une expérience vécue. L'accent doit être expressément mis sur le point de vue des personnes éligibles aux prestations sociales, quelle que soit leur nature (sécurité sociale, allocations familiales, aide sociale, emploi).

La sanction vécue diffère de la vision administrative et légale représentant plutôt une "sanction de fait".

Pour le CNLE, le champ des "sanctions de fait" est très large. Les décisions de retenues sur les versements, les récupérations d'indus/trop perçus liés à des opérations gestionnaires des organismes, les suspensions ou les radiations de droits qui privent les personnes des services (accompagnement, etc.) qui en découlent en sont des manifestations qui portent atteinte aux droits sociaux des personnes.

Sanction de fait : conséquences pratiques ou indirectes qui résultent de politiques, de décisions administratives ou de dispositifs qui, bien que ne constituant pas formellement des sanctions, peuvent avoir des impacts similaires sur les individus ou les groupes.

Ces "sanctions de fait" ont des conséquences matérielles immédiates sur les personnes et désorganisent la trajectoire de perception de leurs droits, elles ont des répercussions graves sur leurs conditions de vie. Il convient donc de les limiter au strict minimum et de veiller aux modalités pratiques de leur mise en oeuvre. En effet, pour l'allocataire au coeur du dispositif, la sanction de fait est un danger, elle génère la peur d'être privé de droit. Elle est un dommage, l'argent est susceptible d'être retiré pour soi, ses enfants, sa famille. Elle est contestée, indépendamment du fait que soit clairement établie une responsabilité (hors fraude avérée) et par rapport à ce à quoi il est susceptible d'avoir droit. (Recommandation 2)

Madame B. (5^{ème} collègue du CNLE) : " La précarité, ça signifie aussi pour nous le sentiment permanent d'insécurité. On ne sait pas si oui ou non, cet argent qui nous a été versé nous sera repris. Il faut imaginer que ce qui peut être vécu différemment quand on gagne très bien sa vie, des sommes comme 50€, 20€ parfois même 10€ pour des personnes en difficulté, ça peut mettre à mal toute notre organisation pour survivre. Sur les indus honnêtement on peut parler de sommes comme 200 € voire plus. Ça peut ébranler toute l'organisation d'une famille. Ça peut être un des démarreurs ou un des amplificateurs de la précarité."

A l'effet-menace de la sanction de fait s'ajoute la "charge mentale" de l'allocataire. Le moindre dysfonctionnement du dispositif, que cela soit du fait de l'allocataire ou non, peut produire de lourdes conséquences individuelles.

En somme, c'est une mesure (vécue comme) injuste. On pourrait d'ailleurs s'interroger sur les écarts de vécus à sanction financière égale : la sanction n'atteint pas les individus de manière identique selon le niveau de vie. La sévérité de la sanction de fait doit être mise en regard de

la situation socio-économique de la personne qu'elle touche¹⁴.

Ainsi, le CNLE s'oppose par principe à l'assimilation de la réflexion sur les sanctions à celle sur la fraude. Il est impératif de les distinguer, les confondre pourrait laisser entendre que les allocataires seraient des fraudeurs.

La sanction de fait peut également produire du non-recours dont l'importance est maintenant mieux documentée. Comme cela a été évoqué plus haut, la crainte du jugement social ou de représailles informelles peut créer une barrière psychologique au recours aux dispositifs sociaux.

► Les indus, des sanctions de fait typiques

Les sanctions de fait sont au centre d'un groupe de notions complémentaires créées et entièrement déterminées par la gestion (non directement par les besoins sociaux). Les fraudes, résultant d'une intention de tricher, sont à part. Une notion apparaît donc centrale sur laquelle le groupe alerte le Gouvernement, celle « d'indu », de "trop perçu". Le Code civil précise que "ce qui a été reçu sans être dû est sujet à restitution"¹⁵. Ceci concerne tous les secteurs, notamment celui de la protection sociale. Aussi, comme la loi le prévoit, ces indus générés par des opérations de gestionnaires des caisses et de pôle emploi (voire des remboursements liés à l'assurance maladie) sont ensuite récupérés par les organismes.

« 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, à qui il est demandé de rembourser ces sommes. Les organismes récupèrent alors les prestations indûment versées en prélevant tout ou partie des prestations à venir, sous forme de retenues mensuelles ou de compensations ; ou en exigeant le remboursement de l'intégralité de la prestation indue. »

[Note_procedure_en_recouvrement_d_indus_caf_aril2021.pdf \(gisti.org\)](#)

Pour le CNLE, ces « indus » résultent essentiellement de l'application informatisée de règles de droits complexes et inadaptées pour les personnes dont les revenus varient fréquemment. Dans ces situations, les allocataires sont, sauf fraude (intentionnelle) démontrée de « bonne foi », face à une législation dont la complexité est croissante et les modalités techniques de demande par la voie numérique sont sources d'erreur. Or les décisions de retenues sur les versements et les récupérations d'indus liés à des opérations gestionnaires des organismes, les suspensions ou les radiations de droits privent également les personnes des services d'accompagnement.

Le CNLE s'inquiète d'un système qui produit de l'erreur et plus particulièrement à l'égard des plus fragiles de tous pour finalement les pénaliser. Ainsi, les propos de Nicolas Grivel, directeur

¹⁴ Remarque : l'indexation des sanctions sur les revenus, telle qu'elle est pratiquée dans certains pays comme la Finlande et la Suisse, vise à rendre les amendes proportionnelles à la capacité financière de l'individu. Cette approche repose sur le principe de l'équité financière, cherchant à éviter que les sanctions aient un impact disproportionné sur les personnes à faibles revenus.

¹⁵ En France, la récupération des indus est régie par différents textes législatifs :

[Article 1302-1](#) du Code Civil, les [articles L553-1 et suivants](#) du Code de la Sécurité Sociale (traite des indus et de la récupération des sommes indûment versées par la CAF); les [articles L5426-18 et suivants](#) du Code du Travail, (aborde les modalités de récupération des indus par Pôle Emploi).

général de la CNAF sont-ils éloquentes : *“Parmi nos prestations, les plus complexes sont tournées vers les publics les plus fragiles. [...] On peut se dire que cela [ndlr, les contrôles] cible les populations qui bénéficient des prestations, avec les situations les plus propices à faire des erreurs et donc à générer ces indus et tous les problèmes qui s’y attachent. [...] On nous dit : “vous ciblez les bénéficiaires de l’AAH”, donc les handicapés qui travaillent et qui ont des combinatoires de déclarations à faire et des instabilités de situations personnelles qui sont plus importantes et qui génèrent des erreurs. Ça n’est pas parce qu’ils sont handicapés ou qu’ils sont bénéficiaires de l’AAH que ça ressort mais parce qu’on est dans des situations d’instabilité de variabilité des ressources et de complexité de ressources infinies. C’est là qu’il y a des erreurs qui viennent se nicher et donc c’est là qu’on va mettre ce public déjà fragilisé dans une situation de risque avec notre système d’allocations parce qu’on va lui verser des choses et qu’on va lui récupérer après. [...] On demande aux gens de déclarer leurs ressources et ce faisant ils se trompent massivement, 60% pour le RSA et la prime d’activité. On génère un système qui par nature génère sa propre difficulté et ses propres incompréhensions.”*¹⁶ Face à ce constat partagé, l’enjeu de la solidarité à la source est donc de pouvoir verser une juste prestation qui épouse tous les contours de la vie du bénéficiaire et tous les cas de figure possibles tout en simplifiant les démarches pour le bénéficiaire et éviter les sources d’erreur. Le pré-remplissage des déclarations, qu’il n’aura plus qu’à corriger ou compléter si besoin, vise à réduire les erreurs et éviter l’effet de sanction vécue. Le CNLE sera particulièrement vigilant sur la mise en place et les résultats de ce dispositif.

Ainsi, dans ce contexte, le CNLE fait-il le choix de poser d’emblée la « présomption d’innocence » des allocataires. Les sanctions réglementaires dont la définition est juridique (au niveau national et au niveau départemental et administrative pour les caisses) sont liées aux conduites que les caisses imposent en contrepartie de l’accès aux allocations. Elles viennent s’ajouter aux « sanctions de fait » générées par les indus et aux non-versement d’allocation qui résultent du non-recours. En-dehors des sanctions réglementaires prononcées comme punitions ou menaces vis-à-vis de fraudes avérées, qui sont considérées comme légitimes par les gestionnaires, le reste des punitions monétaires provient des modalités d’application d’un droit complexe vécu comme plus ou moins aléatoires. Imputer des indus à une prétendue « faute » des allocataires en dehors des fraudes avérées, n’aurait pas vraiment de sens, quand bien même ces indus résulteraient d’erreurs ou d’incompréhensions des allocataires. Ces erreurs pourraient être évitées par un accompagnement humain au remplissage des dossiers et en conséquence, les indus peuvent être en définitif imputables au gestionnaire.

¹⁶ Audition de Monsieur Nicolas Grivel, directeur général de la CNAF, « [Familles monoparentales : auditions de la CNAF](#) » (1:08:36 et suivantes) . Monsieur Grivel introduit ici la nécessité de mettre en place la solidarité à la source afin de limiter les effets de ce système qui pousse à l’erreur.

► Le contrôle par surveillance prédictive : des critères stigmatisants

Lorsqu'ils n'ont pas de but pédagogique, les dispositifs de contrôle des allocataires peuvent être perçus comme une sanction de fait mais également comme le corollaire de leur stigmatisation. Les contrôles aux domiciles des allocataires prennent parfois la forme d'inquisitions recherchant la preuve d'une fraude présumée et illustrent la brutalité du dispositif (cf témoignage de l'encadré). Ces contrôles au domicile sont programmés chez les personnes dont les "scores de suspicion" sont les plus élevés. Ces scores sont établis à partir d'algorithmes de contrôle¹⁷ et placent en première ligne des contrôles pour les chômeurs, les allocataires des minima sociaux ou les habitants de quartiers « défavorisés ». Parmi les variables qui augmentent le « score de suspicion » : les revenus faibles, le chômage, être allocataire du RSA, habiter dans un quartier « défavorisé », consacrer une partie importante de ses revenus à son loyer, ne pas avoir de travail ou de revenus stables, être parents isolés, étrangers nés hors de l'Union Européenne, travailleurs à rythmes irréguliers ou statuts précaires.

Madame B. (5^{ème} collège du CNLE) : « Les contrôleurs de la CAF sont venus chez moi pour vérifier si je n'étais pas effectivement en concubinage. Ils ouvrent les tiroirs des commodes des chambres à coucher, contrôlent le nombre de brosses à dents dans la salle de bain. Ils ont même demandé à ma fille « est-ce que maman dort avec un Monsieur ? »."

Il s'agit d'un des cas typiques du « surcontrôle des précaires et des vulnérables ». Cette algorithmisation et notation des allocataires au regard de « scores de risques » conduit à les considérer « préventivement » et statistiquement comme des « dossiers à plus fort risques d'erreurs ». Certaines sous-catégories reçoivent des scores de risque très élevés. En conséquence, ils subissent alors des contrôles à répétition, déclenchés automatiquement, parfois assortis d'une suspension préventive (certes suivie de rappels, mais souvent longtemps après). Ces contrôles répétitifs constituent une forme de maltraitance institutionnelle. Lorsqu'il se produit, ce harcèlement des allocataires précaires ou vulnérables est de ce fait une forme de discrimination d'ordre systémique. Ces contrôles répétés et leurs conséquences peuvent conduire les personnes à renoncer à faire valoir leurs droits. Ils augmentent le risque de non-recours déjà anormalement élevé pour de nombreuses prestations (voir recommandation 8).

Si un grand nombre de témoignages ont été apportés pour les CAF, cela concerne aussi Pôle Emploi/France Travail.¹⁸ La crainte soulignée est qu'il existe des pratiques de gestion qui fixent des objectifs de sanctions, des programmes chiffrés sur certaines catégories, ou simplement des programmes quantifiés¹⁹.

► Le cycle "indus-recouvrement" en appui sur la fongibilité

Etant donné le fonctionnement du système des prestations sociales qui crée des indus, la question du processus de leur récupération auprès de publics fragilisés est déterminante. Lorsqu'un organisme constate qu'une prestation a été versée à tort, elle applique une retenue

¹⁷ [La liste des critères](#) a été publiée par l'association La Quadrature du net.

¹⁸ Claire Vivès, Luc Sigalo Santos, Jean-Marie Pillon, Vincent Dubois, Hadrien Clouet, *Chômeurs, vos papiers! Contrôler les chômeurs pour réduire le chômage?* Raisons d'agir, 2023.

¹⁹ On fait observer que le service britannique de l'emploi a abandonné ces pratiques des années 1980 de programmer des quantités de sanctions.

ou une compensation sur les prestations des mois suivants. L'organisme a la possibilité de récupérer les montants indus sur d'autres prestations versées directement à l'allocataire : c'est le système dit de fongibilité. Il a été instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 concernant les prestations familiales, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les aides au logement et le RSA. Dès 2009, le CNLE s'était prononcé pour que le principe de récupération des indus ainsi que de fongibilité des indus soient abandonnés. Il considèrait « *qu'il incombe au gestionnaire du RSA d'assumer la responsabilité du versement d'éventuels indus, sauf s'il y a une fraude avérée et grave de l'allocataire. En effet, le montant des revenus des allocataires du RSA, qui est en-dessous du seuil de pauvreté, rend choquante la mise en place d'une procédure de recouvrement d'indus, si l'allocataire n'en est pas responsable.* »²⁰ Plus tard, l'article 77 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a introduit le mécanisme de la fongibilité inter-branches. Cette opération a permis aux organismes des branches famille, vieillesse et maladie de demander le recouvrement de leurs créances par compensation sur les prestations versées par l'ensemble des organismes de ces branches. Les possibilités de recouvrements se sont donc étendues comme les risques pour les populations fragilisées.

Les espoirs de l'administration quant aux améliorations attendues de la mise en œuvre de la réforme de la « solidarité à la source »²¹ sont très forts. Toutefois, ils comportent aussi des dangers inhérents à toute procédure d'automatisation.

²⁰CNLE, *Avis sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement*, 18 janvier 2010.

et CNLE, *Avis sur les projets de décrets d'application de la loi du 1er décembre 2008 relative à la généralisation du revenu de solidarité active et à la réforme des politiques d'insertion*, 18 février 2009.

²¹ "Que l'indu ait un caractère frauduleux ou non, les Caf ont l'obligation légale d'appliquer un plan de remboursement personnalisé (PRP), tenant compte de la situation du débiteur. Ce plan est déterminé en faisant application d'une formule de calcul conçue pour laisser un reste à vivre au foyer de l'allocataire." - Cour des Comptes, *Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable*, septembre 2020.

□ III – Constats et recommandations du CNLE

A. Publicité des sanctions réglementaires et production de statistiques sur les sanctions et les indus

Le régime des sanctions prononcées à l'encontre des publics susceptibles d'être inscrits comme « demandeurs d'emploi » sera prochainement complété, à la suite de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023. Sont concernés : les demandeurs d'emploi classiquement inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi ; les allocataires du RSA (et leur conjoint, concubin ou partenaire pacs) ; les jeunes de 18 à 25 ans à la recherche d'un emploi qui sont accompagnés par une mission locale et les personnes handicapées sollicitant un accompagnement auprès de Cap emploi. Ces quatre groupes relèvent désormais du « contrat d'engagement » introduit par la loi du 18 décembre 2023, et un régime commun de sanctions entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

En matière de publicité des sanctions et de publication des statistiques correspondantes, **le CNLE demande au Gouvernement et aux organismes sociaux concernés (CNAF, France Travail...) d'accélérer leurs travaux qui sont très en retard en comparaison avec les pays voisins (comme l'Allemagne)**. En effet, si des évaluations sont citées régulièrement en France, les comptages sont pour l'instant exploratoires, partiels et irrégulièrement publiés, comme l'a illustré le *caractère très imprécis des données fournies au parlement en octobre 2023 (à propos des statistiques de la CNAF)*²². D'autre part, le suivi statistique des conseils départementaux ne semble pas présenter une cohérence suffisante pour permettre une mesure globale précise de l'ampleur des sanctions décidées et une interprétation adéquate de leur mise en œuvre par ces collectivités locales.

Les définitions réglementaires (durées, types) des sanctions liées aux droits et devoirs de la nouvelle loi ne sont, au demeurant, pas encore pleinement arrêtées à l'heure où cet avis est adopté.

Cela crée une incertitude angoissante pour les allocataires et c'est donc, pour le CNLE, une tâche urgente de la voir levée. Il s'agit en effet d'une tâche ancienne, datant d'avant la réforme, d'objectiver les dangers et menaces des sanctions (mais aussi de stigmatisation) qui sont annoncés comme devant s'étendre dans une perspective de « responsabilisation des personnes ». Dans cette approche, en termes de responsabilisation, il faut séparer d'une part ce qui vient du discours public, politique et journalistique, avec ses propos homogénéisants qui mésestiment les cas particuliers, y compris ceux prévus pour l'application de la loi, et d'autre part ce qui vient de la mise en avant générale d'une responsabilité individuelle qui ne saurait être invoquée quand il s'agit, pour les personnes, de faire face à l'inévitable complexité institutionnelle.

Le CNLE est tout particulièrement inquiet de l'accumulation des preuves de situations dommageables, voire de maltraitements et de discriminations. Elles sont enregistrées désormais

²² Elements statistiques exploratoires sur les sanctions à destination des allocataires du RSA en réponse à une demande de la MECSS de l'Assemblée nationale – 25 septembre 2023.

sur une large échelle et documentées précisément par des associations particulièrement dans l'aire des prestations familiales (CNAF et CAF), dont un large écho a été relayé dans la presse associative qui a interrogé de façon répétitive les organismes sociaux.

→ Recommandation 1 | Une meilleure information sur les sanctions et les contrôles

La publicité des sanctions réglementaires est indispensable pour leur conférer une légitimité (en particulier au titre des « droits et devoirs »), comme l'a rappelé le Gouvernement dans le rapport préparatoire à la réforme de France Travail²³. Aujourd'hui la norme de publicité, qui a valeur partout dans l'Union européenne et dans la plupart des pays de l'OCDE est loin d'être réalisée en France Cette situation se rencontre aux différents niveaux des collectivités territoriales.

Le CNLE demande au Gouvernement que ce retard soit rapidement comblé.

Toutes les institutions compétentes pour attribuer et compter les sanctions réglementaires ou les perturbations associées (voir première partie) doivent être mobilisées.

Le suivi des contrôles et des indus :

Compte tenu de leur importance (voir première partie) le CNLE demande au Gouvernement qu'il assure une publicité régulière des contrôles réalisés et des indus notifiés (montants et nombres), par les organismes responsables (CNAF, France Travail). Les collectivités territoriales (particulièrement les départements) doivent y tenir leur place.

B. Améliorer la gestion des prestations pour empêcher, corriger et prévenir les difficultés des allocataires et leur maltraitance

Les causes des "sanctions de fait" sont bien connues et multiples. Outre des dispositifs d'aide sociale plus complexes pour les situations individuelles les plus critiques, évoqués par le directeur général de la CNAF au Sénat (voir supra), les raisons sont nombreuses et révélatrices d'un secteur public sous tension. Ainsi, pour les CAF, la précarisation de la société en général et du marché du travail en particulier implique des dysfonctionnements qui pèsent sur les allocataires en raison de l'insuffisance des moyens humains dont disposent les services pour accueillir et traiter convenablement les demandes et, concomitamment, du recours accru au tout numérique. Le CNLE n'ignore pas que le numérique est une nécessité pour que les organismes sociaux soient en mesure de traiter les documents reçus et d'apporter des réponses personnalisées²⁴. Mais le sentiment de déshumanisation du service public et la dématérialisation éloignent toujours plus les personnes des administrations. Ce phénomène participe de la détérioration des relations et de la confiance avec les usagers, rendent difficiles les démarches, induisent des erreurs et des pratiques automatisées.

Alors que la dématérialisation est présentée depuis une quinzaine d'années comme la solution technique, la clé d'une future simplification pour les personnes, le résultat vécu est celui de difficultés accrues dans les relations avec les CAF et pour l'accès aux droits, en particulier pour

²³ Thibaut Guilluy, *France Travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail, Faisons équipe pour accompagner la réussite de toutes les personnes, de toutes les entreprises et de tous les territoires, Avril 2023 Mission de préfiguration France Travail, Rapport de synthèse de la concertation*, remis le 14 avril 2023 à Olivier Dussopt, ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion.

²⁴ On rappelle que 170 millions de documents sont à traiter tous les ans dans les CAF.

les personnes dont les situations sont les plus précaires.

La « dématérialisation à marche forcée » s'accompagne de méthodes de management calquées sur celles du secteur privé dans une logique de réduction des moyens et une croyance immodérée dans les gains de productivité. Dématérialisation, suppressions de postes, nouvelles organisations du travail désorganisant le service public rendu, déshumanisation semblent former un tout, alors même que la lutte contre le non-recours, par ailleurs prônée, nécessite un rapprochement des institutions et des populations.

► **D'autres causes incluent :**

- Des pratiques illégales (non notification des décisions, non motivation en fait et en droit des décisions, non respect du contradictoire, non suspension des recouvrements en cas de contestation d'un indu, non publication des instructions et autres circulaires...);
- Le manque de transparence et de culture du « rendre compte »;
- Les pressions gestionnaires pour réduire les indus « à tout prix »;
- La priorité au contrôle (voir plus loin), à la « gestion des risques » et à la lutte contre la fraude qui prend le pas sur les préoccupations relatives à l'accès au droit et à la lutte contre le non recours;
- Le climat assez défavorable (de type discriminatoire) aux personnes pauvres (dénonciations de l'assistanat, diverses expressions de « pauvrophobie », etc.), avec suspicion et stigmatisation accrues pour certaines, les parents (mères) isolés, les personnes étrangères ou considérées comme telles, etc.

Les problèmes, liés aux relations avec les CAF se traduisent par des dénis, refus, suspensions ou retards dans l'attribution ou le versement des prestations, par des recouvrements d'indus très douloureux et conduisent des personnes à renoncer à leurs droits et à se tourner vers le service social et le secteur associatif.

► **La variété des perturbations ne fait que s'accroître au cours de la vie des allocataires.**

Parmi les problèmes mis en avant par les personnes concernées et les recueils effectués par les associations²⁵, citons, (sans aucune exhaustivité) :

- Accès physique ou via les plateformes téléphoniques difficiles (parfois sous-traitées), absence d'interlocuteur compétent pour régler les difficultés.
- Erreurs de logiciels conduisant à des interruptions de prestations (ex : changements d'adresse, etc..).
- Obligation de déclarations informatisées sur des formulaires standardisés, et lecture automatique des déclarations par les CAF.
- Suspension automatique (même préventive, courrier dit « de contrôle) des prestations au moindre écart, et rétablissement avec parfois plusieurs mois de retard faute de personnel. Traitement discriminatoire pour les titulaires de revenus

²⁵ Le CNLE tient ses propres chroniques d'études de cas – voir la recommandation 3 et ses constats et analyses 3. Une grande partie des cas présentés dans constats et analyses 2 provient des travaux de l'association Changer de cap.

irréguliers.

- Suspensions sans respect du contradictoire, pourtant obligatoire, en droit.
- Absence de notification des décisions, voire notifications sommaires.
- Non-réponse aux courriers ou aux saisines des Commissions de recours amiable (CRA).
- Non-respect du caractère suspensif (légalement obligatoire) des recouvrements d'indus en cas de contestation.
- Blocages et pertes de droits liés aux procédures croisées associant d'autres administrations publiques (département, pôle emploi, Cnam, préfecture).
- Surcontrôle des plus précaires (voir plus loin).
- Personnes considérées comme responsables du respect de réglementations inextricables (sans capacités juridiques, ni information, en l'absence de données publiques).
- Pratiques aléatoires et injustifiées, voire contraires à la loi, de réalisation des indus (c'est-à-dire de récupération des montants versés à tort)²⁶.

On note en conclusion le fait que la pression psychologique qui leur est associée est insupportable et peut augmenter le non-recours²⁷.

→ **Recommandation 2 | Le CNLE considère comme urgent que la CNAF²⁸ et les CAF locales (ainsi que France travail et les missions locales) prennent les mesures qui s'imposent pour rendre supportable et exempte de maltraitance institutionnelle, la gestion des prestations familiales, du RSA, des minima sociaux et des allocations logement, notamment pour les allocataires dont les trajectoires familiales et d'emploi sont particulièrement instables.**

Le CNLE demande à être rapidement informé sur les mesures prises à cet égard et il est disposé à déléguer des participants qui le représenteraient dans un groupe de travail à cet effet.

C. Corriger rapidement les pratiques typiques de dysfonctionnement relevées par le CNLE

Le CNLE tient la chronique des effets dommageables de la récupération des indus depuis de nombreuses années. Des exemples sont désormais objectivés par les enquêtes de diverses associations qui les ont signalés à la CNAF elle-même, qui les a reconnus explicitement (voir

²⁶ Pour des illustrations sur les conséquences vécues par les personnes concernées, voir par exemple « L'enfer des trop-perçus : 'La Caf me réclame 16.274 euros' » <https://www.streetpress.com/sujet/1697711051-enfer-trop-percus-caf-remboursement-dettes-pole-emploi>, *StreetPress*, 19 octobre 2023.

²⁷ En France des études économiques et économétriques reconnaissent de façon croissante cette contradiction : Sylvain Chareyron, Rémi Le Gall, Yannick L'Horty, « Droits et devoirs du RSA: l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires », *Revue économique*, Vol. 73, No. 5, (septembre 2022), pp. 735-760.

²⁸ La CNAF s'est saisie de la question, voir [https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Partenaires/COG/10%20ACTIONS%20MAJEURS%20VF5%2018%2007%202023%20WEB%20\(1\).pdf](https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Partenaires/COG/10%20ACTIONS%20MAJEURS%20VF5%2018%2007%202023%20WEB%20(1).pdf) (lien sur la COG de la CNAF 2023-2027).

recommandation 2) et des témoignages recueillis par la Défenseure des droits.

Les cinq exemples qui suivent, collectés par des associations et le 5^e collège du CNLE, sont typiques de pratiques très répandues. Ils concernent aussi particulièrement la question des procédures (voir la question des échéanciers). Le CNLE considère que ces faits sont suffisants pour fonder la recommandation générale d'une révision fondamentale des principes de la fongibilité (voir recommandation 4).

► Récupération d'indus sans avertissement

Récupération d'indus sans avertissement, Pôle emploi

Cas 1. Madame L n'a pas la proposition d'un échéancier sous un prétexte injustifié

Mme L percevait une allocation chômage jusqu'en mai 2021, date de son retour à l'emploi. Licenciée en novembre 2022, elle fait une demande d'Aide au retour à l'emploi (ARE), elle perçoit 900€ par mois, mais en mars 2023 son allocation n'est que de 700 €. Renseignement pris auprès de Pôle emploi, un indu existait concernant l'année 2021 et Pôle emploi a récupéré cet indu. Quand Mme L s'est étonnée de ne pas avoir été avertie de façon à pouvoir demander un échéancier, le Directeur de son agence lui a répondu qu'il ne s'agissait pas d'un indu mais d'une avance sur allocation récupérable à tout moment.

Récupération d'indus sans avertissement, CAF

Cas 2. Monsieur T. Récupération immédiate sans avertissement.

Monsieur T est ouvrier saisonnier agricole et intérimaire, bénéficiaire du RSA (ne cumulant pas assez d'heures travaillées en novembre 2022 pour avoir droit aux allocations chômage). En hiver Monsieur T. effectue des missions d'intérim dès que possible. Ce qui génère une situation difficile à comprendre: on lui demande le remboursement en même temps d'un versement de RSA et d'un versement de prime d'activité pour quasiment la même période, janvier à mai 2023 (RSA) et janvier à avril 2023 (PPA). Dans l'indu exigé par la CAF, il y a aussi le remboursement du RSA de décembre, ce qui engendre la demande de remboursement de la prime exceptionnelle de fin d'année.

⇒ Commentaire de l'association : La CAF n'a pas laissé à cette personne le temps de la contacter pour contester cette dette ou demander un échéancier, elle n'a pas pris non plus en compte la situation de la famille (2 adultes et 4 enfants dont un nouveau-né). Le 25/05/2023, lors du versement des prestations familiales, augmenté par la prime à la naissance du nouvel enfant la CAF a décidé de solder la dette. Ainsi, la famille de 6 personnes a touché 1108 € de prestations familiales et sociales pour le mois de mai (482€ d'allocation logement comprise) au lieu de 3143 €.

► Négligence du traitement des dossiers

Dans certains cas, sans doute par manque de moyens humains, la Caf peut négliger le suivi de dossiers relatif aux indus, laissant s'accumuler des montants à rembourser qui sont incompatibles avec les possibilités financières des allocataires. Dans de telles situations, la responsabilité des sommes à recouvrer devrait être celle de la Caf et non de l'allocataire. En témoigne le cas 3 décrit ci-dessous.

Cas 3. Madame P. Pas même le temps de demander un échéancier

Mme P. est intérimaire, divorcée avec une fille à sa charge. Malgré la déclaration de ses ressources trimestrielles effectuées régulièrement sur le site de la CAF, la CAF a attendu plus d'un an pour modifier le montant du versement de son allocation logement. Sur le document de réclamation de cet indu, aucune période n'est mentionnée. Comme ce document établit aussi une baisse de son allocation logement de 134€ à partir de décembre 2022, l'association accompagnante en a déduit que cela pourrait correspondre à la période décembre 2021 à novembre 2022. Cependant un autre indu a été réclamé en juin 2023 pour la période du 01/10/2022 au 01/04/2023. Malgré de nombreuses demandes pour clarifier la situation et établir un échéancier et le recours au Défenseur des Droits, la CAF a profité du paiement d'un arriéré concernant sa prime d'activité pour solder une partie de la dette.

⇒ Commentaire de l'association: Ne peut-on pas demander à la CAF qui a laissé un indu se cumuler sur plus de 15 mois d'établir un échéancier sur une période identique (15 mois de cumul d'indus, 15 mois de délai pour rembourser)?

Comment la CAF peut-elle exiger un remboursement dans un délai de 3 semaines alors qu'elle est responsable du « creusement de la dette ». En effet, si la CAF avait rectifié ses versements avant, la somme à rembourser ne serait pas aussi importante.

L'association a eu souvent l'occasion de demander un échéancier pour des personnes accompagnées dans leurs démarches administratives, le résultat était à chaque fois négatif. L'association a pris l'habitude maintenant de demander systématiquement l'intervention du médiateur de la CAF, ce qui permet d'obtenir quelques réponses positives.

► Illustrations des effets de la précarité de l'emploi

La précarité de l'emploi n'est pas souvent prise en compte par les personnes qui établissent les règles d'accès aux prestations sociales. Dans les cas suivants, il apparaît que le transfert de dossiers entre les organismes est un mécanisme purement administratif qui nuit à l'allocataire.

Cas 4. Monsieur B., emploi précaire, source d'indus et d'incompréhension

Monsieur B. est demandeur d'emploi et intérimaire, ce qui a généré à plusieurs reprises des indus auprès de la CAF. Renseignement pris auprès de la CAF, le calcul des droits de M. B dépendrait de son statut : quand il est sans emploi, il a droit à un rabais sur ses ressources, quand il travaille non. Il est impossible de se déclarer à la fois sans emploi et travaillant même s'il ne s'agit que de quelques heures.

Le conseil donné par un salarié de la CAF était que M. B. change son statut à chaque fois qu'il commence et termine une mission d'intérim. Mais nous ne sommes pas sûrs que cette explication concernant l'origine des indus soit la bonne.

Les conséquences des transferts de dossiers entre la MSA et la CAF ne peuvent être ressenties que comme une sanction. C'est typiquement ce que le CNLE désigne comme « sanction de fait ». Le cas concerne tout particulièrement les ouvriers saisonniers.

Cas 5. Les saisonniers, les transferts de dossiers et les suspensions de versements

Impactés par le nouveau calcul des allocations chômage mis en place en décembre 2021, beaucoup d'ouvriers saisonniers agricoles se tournent vers l'intérim durant la période hivernale. Cela se traduit par des transferts de dossiers de la MSA vers la CAF. À chaque fois, le versement des allocations est suspendu. Une famille de 2 adultes et 3 enfants a dû attendre, malgré l'intervention de l'association, 4 mois avant de recevoir ses allocations familiales et 5 mois pour l'allocation logement (la CAF voulait une nouvelle déclaration du propriétaire mais ne l'avait pas réclamée au locataire).

⇒ Commentaire de l'association

Ces délais sont de plus en plus longs, les témoignages de personnes qui ont dû attendre 6 mois s'accumulent. A noter qu'il est difficile d'avoir une personne compétente au téléphone pour disposer d'informations et d'aides qu'il s'agisse de la CAF ou de la MSA.

Le mécanisme est purement discrétionnaire, qui déclenche la décision de la MSA de transférer les dossiers à la CAF, d'autant plus que souvent ces salariés reprennent un travail agricole dès le mois d'avril.

Le CNLE souhaite également souligner que les professionnels des organismes sociaux sont essentiels aux dispositifs de solidarité nationale. Le Conseil part du principe que ces acteurs rencontrent également des difficultés dans leurs pratiques, face à une réglementation complexe qui ne leur permet pas toujours de mettre en oeuvre convenablement le droit constitutionnel à l'assistance. Les professionnels ne doivent pas être stigmatisés mais au contraire formés (voir recommandation 3).

- **Recommandation 3 | Les pratiques anormales, voire maltraitantes, suivantes doivent être particulièrement suivies et corrigées : récupérations d'indus sans avertissement préalable ; pratiques qui accélèrent les récupérations alors que d'autres traitements de dossiers traînent (gestion discrétionnaire des délais du temps par les caisses) ; transferts de dossiers non justifiés ; refus ou même absence de propositions d'échéanciers ; traitement dérogatoire de situations de précarité de l'emploi (intérimaires, ouvriers saisonniers en agriculture).**
- **La mise en place d'un plan de formation à l'attention des personnels des organismes sociaux qui sont en lien direct avec les usagers, de manière à combattre les pratiques stigmatisantes à l'égard des personnes en situation de pauvreté, est recommandée.**

D. Modifier de façon radicale et urgente la gestion des indus et réformer en profondeur la pratique de récupération fondée sur la règle dénommée "fongibilité"

Au fur-et-à-mesure de l'augmentation du nombre, de la complexité des allocations et prestations, ainsi que des masses financières et de la complexité de la gestion des caisses et de Pôle emploi, voire de l'assurance-maladie, ce qui était une affaire de gestion auxiliaire et de contrôle des coûts (cf. Convention d'Objectif et de Gestion - COG) est devenu un problème majeur qui perturbe gravement la vie de millions de familles.

► Les indus

Cas pratique de recuperation d'un indu dans une CAF : commentaire d'un membre du groupe de travail salarié CAF

Les indus sont mis en recouvrement en CAF de plusieurs façons :

- Par retenue sur les droits en cours sur l'ensemble des prestations selon le principe de fongibilité
- Par retenue à 100% dans la limite du solde restant dû sur rappel de droit différent (fongibilité)
- Par compensation sur un rappel de droits identiques
- Par remboursement direct par les allocataires quand il n'y a plus de droit versé, par chèque, virement ou prélèvement sur leur compte bancaire.

Le montant de la retenue est calculé en fonction des éléments suivants connus par la caf :

- Montant du loyer enregistré
- Montant des ressources annuelles
- Montant des prestations versées
- Constitution du ménage.

L'informatisation du Plan de Remboursement Personnalisé

Le système informatique calcule un Plan de Remboursement Personnalisé qui détermine la capacité de remboursement de l'allocataire. Les retenues ne peuvent pas être inférieures à 50€ par mois. Il y a toujours possibilité de négocier une diminution de la retenue jusqu'à 50€. Le système informatique est également paramétré pour retenir tout ou partie d'un rappel de droits lorsqu'il y a une créance en cours.

Les responsables de la CAF peuvent utiliser leur pouvoir discrétionnaire pour effectuer des remises gracieuses.

Illustration d'aggravation d'un cas par les effets de la fongibilité

Ceci engendre des difficultés en cas d'impayés de loyers si un rappel d'aide au logement est versé et retenu pour rembourser n'importe quel indu. Ce rappel ne peut pas être affecté alors à l'apurement de la dette de loyers et demande des tractations avec le service Trésorerie Allocataires pour que la retenue ne soit pas effectuée. En CAF, cela est possible uniquement si l'impayé de loyers a été signalé par le bailleur à la CAF et si un plan d'apurement a été mis en place, suivi et signifié aussi à la CAF.

Les minima sociaux comme le Rsa et l'AAH peuvent être reversés en tout ou partie lorsque l'allocataire se manifeste et qu'il y a eu retenue totale du rappel.

► La fongibilité

La fongibilité est d'autant plus problématique que le système actuel de versement des prestations est générateur d'indus. Il n'est pas normal que cette fongibilité vienne appauvrir davantage les allocataires. Ainsi, la suspension des APL versées au bailleur du fait d'un indu RSA place le locataire dans une situation d'impayés, ce qui précarise davantage sa situation.

En 2024, la France est dans une situation paradoxale, sinon d'injustice notoire : alors qu'il existe des protections et limites en droit du travail (saisie des dettes via l'employeur ; récupération des indus auprès de Pôle Emploi), en droit de la consommation (limites concernant l'endettement) et en droit de la sécurité sociale (pour la récupération des indus sur les sommes de l'assurance maladie), ce n'est pas partout le cas pour les personnes les plus pauvres. Elles ne disposent pas de protection vis-à-vis de leurs allocations, alors que des équivalents de « minimum insaisissable » sont en vigueur pour les autres débiteurs (voir recommandation 5).

Que l'indu ait un caractère frauduleux ou non, les Caf ont l'obligation légale d'appliquer un plan de remboursement personnalisé (PRP), tenant compte de la situation du débiteur. Ce plan est déterminé en faisant application d'une formule de calcul conçue pour laisser un reste à vivre au foyer de l'allocataire" article Article L. 553-2 du code de la sécurité sociale.

Comme dans de précédents avis, le CNLE souhaite qu'on revienne à la situation antérieure à la loi de 2009 et qu'on supprime la pratique de la fongibilité.

Si toutefois le Gouvernement refuse cette réforme pour des raisons de gestion, il y a un moyen de revenir en arrière de manière moins radicale sur les réformes de 2009 et de 2019. **Le CNLE demande que la fongibilité ne s'applique que dans le domaine spécialisé des fonds par type de prestations (logement ; RSA et prime d'activité ; prestations familiales). Concrètement cela signifierait que la répétition de l'indu selon le principe de fongibilité s'appliquerait :**

- Pour les indus en matière d'allocations logement, sur les seules allocations logement ;
- Pour les indus en matière de RSA ou prime d'activité, sur les seuls RSA et prime d'activité;
- Pour les indus en matière de prestations familiales, sur les seules prestations familiales.

Le champ de la fongibilité doit donc, *a minima*, être restreint selon un principe de spécialité, et ne doit concerner que la branche famille. Ainsi, le CNLE demande qu'aucun mécanisme de fongibilité ne s'applique sur les pensions (retraites, invalidité, régimes spéciaux), qui n'ont aucun lien avec la branche famille²⁹.

→ **Recommandation 4 | Revenir en arrière sur les pratiques de fongibilité (avant la réglementation issue de l'article 118 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009).**

Déjà en 2009, quand il fut consulté, le CNLE avait exprimé clairement son opposition vis-à-vis de la pratique de l'autorisation systématique de récupération des indus sur les allocations des personnes éligibles. Le Gouvernement, non seulement, n'a pas tenu compte de cette opposition mais il a étendu, par la loi de 2019, la portée du principe dénommé « fongibilité » qui permet aux caisses de récupérer les trop perçus sur les allocations. Et ceci – à part dans le

²⁹ Au-delà de la différence de branche, la nature juridique est-elle aussi différente. Les pensions en règle générale sont contributives, ce qui n'est pas le cas des minima sociaux ou aides sociales qui sont quant à elles non contributifs.

cas des pensions– peut se faire sans limite. Par ailleurs, neutraliser dans les bases ressources, les sommes modiques ponctuelles perçues provenant des réseaux de solidarité, des revenus issus du travail ou de la vente de certains produits.

E. Protéger un revenu minimum (« minimum insaisissable »³⁰) qui ne peut pas être retiré aux familles, quels que soient les indus à récupérer et les sanctions réglementaires éventuelles.

Le CNLE demande de s'orienter vers la mise en œuvre d'une somme non saisissable comparable à ce qui existe pour les salariés et les consommateurs.

En effet, le groupe de travail du CNLE, au cours de l'instruction de cette recommandation, a fait le constat d'une anomalie dans la législation sociale française. Dans le droit français, il existe trois cas de figure pour limiter les sommes qui sont saisissables quand les dettes dépassent les capacités de remboursement d'un débiteur, afin de les étaler dans le temps:

- Le premier cas est le droit du travail (articles L3252-2 et 3252-3): un maximum est fixé pour la saisie des dettes du salarié sur son salaire;
- Le second cas relève de la prévention du surendettement³¹;
- Dans le troisième cas, on peut invoquer le code des procédures civiles d'exécution, art. 162.2.

Ces trois cas représentent la totalité des situations dans lesquelles les débiteurs sont protégés et définissent le revenu minimum insaisissable en référence au montant du RSA.

A contrario, pour les allocataires des minima sociaux, et notamment le minimum de droit commun, le RSA, il n'y a pas de limite légale aux retenues découlant de sanctions, d'une part, et aux récupérations d'indus ou de suspensions préventives, d'autre part.

Autrement dit, cela signifie qu'en raison des réglementations particulières sur les indus et les récupérations des dettes de sécurité sociale, les allocataires des minima sociaux sont en France en 2024, les débiteurs les moins bien protégés contre une législation de saisie alors qu'ils sont les plus vulnérables. Le CNLE estime qu'il est urgent de remédier à cette situation.

La définition d'un minimum insaisissable pour les allocataires devrait respecter deux caractéristiques :

D'une part, le revenu minimum doit être défini au niveau de la famille en tenant compte du nombre d'unités de consommation. On peut envisager par exemple une quote-part minimum par unité de consommation.

³⁰ Ce qu'on pourrait aussi appeler « reste à vivre ».

³¹ Dans ce cas, on parle en droit de la consommation de « reste à vivre » à l'article L. 731-2 du Code de la consommation qui le définit comme « la part des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles ». Et de préciser, « elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé ». Le reste à vivre est défini de manière absolue et de manière relative. D'une part, le montant absolu est déterminé par référence au RSA qui constitue le seuil plancher permettant de calculer le montant des remboursements dus par la personne en situation de surendettement. D'autre part, il est défini par « référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles L. 3252-2 et L. 3252-3 du Code du travail ».

D'autre part, le revenu de la famille après déduction des pénalités en cas de sanction ou après récupération des indus ou encore suspension préventive du versement d'une prestation **ne pourra être inférieur** à ce revenu minimum insaisissable agissant comme une limite aux possibilités de réduction des montants versés.

Ainsi le CNLE souhaite que, dans le cas où le revenu familial après déduction liée aux sanctions, indus ou suspensions s'avèrerait inférieur au minimum « insaisissable », les sommes censées être déduites ne le seraient pas mais seraient gardées en réserve pour être régularisées ultérieurement selon un mécanisme d'échéancier analogue à ce qui est déjà pratiqué par les organismes de crédit (ou d'effacement des dettes).

La mise à jour de la législation qui découle du nouveau régime de sanctions prévu dans la mise en place de France-Travail et l'anomalie précédemment soulignée concernant l'absence de minimum insaisissable pour les allocataires de minima sociaux doit être d'autant plus corrigée que le CNLE a pris position historiquement depuis longtemps contre les effets nocifs de la fongibilité.

La mise à jour de cette législation est, pour le CNLE, cohérente avec deux dispositions juridiques évoquées ci-avant.

- D'une part, dans le cas du code de la consommation, le montant du RSA est un seuil plancher, et il est défini par référence à la quotité saisissable du salaire ;
- D'autre part, la Défenseure des droits a mis en garde le Gouvernement, à propos de la nouvelle loi dite « pour le plein emploi », sur le fait que celle-ci ne peut laisser les allocataires, en cas de sanctions, sans que soit respecté pour eux comme pour les autres bénéficiaires, la disposition de « moyens convenables d'existence³² ».

Il s'agit d'associer la limitation de la fongibilité avec la disposition constitutionnelle des moyens convenables d'existence de l'alinéa 11 du préambule de la constitution³³.

➔ **Recommandation 5 : Protection d'un revenu minimum insaisissable³⁴**

Au-delà de la spécialisation -a minima- de la pratique de fongibilité, le CNLE souhaite que les revenus mensuels des allocataires soient protégés en général contre deux sources de « sanctions de fait », à savoir celles du nouveau régime de sanctions prévu en 2025, les indus et les suspensions, sans mélanger le traitement juridique des deux.

Il faut donc envisager une disposition nouvelle qui protège, à travers un montant minimum insaisissable, un revenu plancher. C'est pourquoi le CNLE préfigure ici le fonctionnement de ce mécanisme.

³² Pour le RSA, la Défenseure des droits rappelle : D'autre part, le législateur a prévu qu'un décret en Conseil d'État détermine les durées minimale et maximale de la sanction de suspension ou de suppression du revenu de solidarité active, la part maximale de cette allocation pouvant faire l'objet d'une telle sanction et les éléments pris en compte pour fixer le montant et la durée de la sanction. Toutefois, il appartiendra au pouvoir réglementaire, en fixant ces durées et la part du revenu de solidarité active pouvant être suspendue ou supprimée, de veiller au respect du principe de proportionnalité des peines.

³³ Cette disposition ne doit pas faire obstacle, par ailleurs, à la disposition de l'alinéa 5 (recherche d'emploi).

³⁴ Pour aller plus loin sur l'histoire de ce minimum insaisissable est développé, vous pouvez lire la note d'analyse juridique en liaison avec la nature du droit fondamental des moyens convenables d'existence présentée en annexe 5.

► Histoire de la réflexion du CNLE

Le CNLE contribue depuis plusieurs années, surtout depuis 2009, à la réflexion sur ce qu'on désigne comme « reste à vivre ». Dans son rapport de 2012, il citait une définition qu'il considérait comme référence, à savoir, « *Reste à vivre : Différence arithmétique pour un ménage donné entre l'ensemble de ses ressources et l'ensemble de ses dépenses contraintes ou pré-engagées*³⁵ ». Une autre définition était évoquée dans ce rapport, à savoir la notion de « minimum insaisissable ». Ainsi, cette réflexion n'est pas nouvelle, et elle s'inscrit d'ailleurs, comme l'a fait récemment observer la Défenseure des droits, dans une « *longue histoire de la culpabilisation* »³⁶ des titulaires de prestations et d'allocations, visant la lutte contre la pauvreté.

Depuis cette époque, d'autres acteurs ont produit ou utilisent diverses définitions. Ainsi, la Défenseure des Droits, dans son avis du 6 juillet 2023 sur la loi dite « plein emploi »³⁷, a utilisé la référence au « droit à des moyens convenables d'existence », en liaison avec son analyse centrée sur la question des droits fondamentaux (voir alinéa 11 du préambule de la Constitution de 1946³⁸).

► Urgence de la réflexion : contexte européen³⁹

Le CNLE souligne que l'Allemagne a pour sa part mis à jour sa législation d'assistance en décembre 2022 (loi dite *Bürgergeld*, voir encadré supra, première partie), dans le respect de son premier principe constitutionnel relatif à la dignité humaine⁴⁰. Les sanctions ont donc été réduites (maximum de 3 mois) et leur proportionnalité est vérifiée par la Cour constitutionnelle. Une telle référence normative, le CNLE le pense, pourrait inspirer la réforme française en cours et serait compatible avec le droit français. Il n'est pas besoin cependant de copier la pratique allemande, ce qui au demeurant serait privé de sens.

F – Viser l'universalité, l'excellence du service et l'emploi de qualité dans l'accompagnement vers l'insertion

Dans son avis publié en février 2022⁴¹, le CNLE a demandé au Gouvernement de « *rendre l'accompagnement effectif et universel sur tout le territoire, sous la forme d'une relation de*

³⁵ « *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence, Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »* », ministère des affaires sociales et de la santé, Paris, 2012. Le rapport a préconisé la recommandation d'harmoniser l'usage d'une catégorie de « reste à vivre » ou « reste pour vivre ». Cependant, les travaux, qui invitaient aux études par l'INSEE n'ont pas abouti.

³⁶ [Colloque du 19 octobre 2023 "Précarité et pauvreté"](#) organisé par la Défenseur des droits.

³⁷ Une version en cours de la loi a été publiée par la commission mixte paritaire le 24 octobre 2023, voir : <https://www.senat.fr/leg/pjl23-058.html>

³⁸ Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. [Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#).

³⁹ Certes le droit de l'Union n'est pas compétent pour la fixation du revenu minimum, mais d'autres pays membres de l'Union s'inspirent de dispositions plus favorables que le droit français. C'est le cas de l'Allemagne.

⁴⁰ *Menschenwürde*, en droit allemand. Si un minimum contrôlé par la Cour constitutionnelle n'est pas respecté pour les ressources des personnes pauvres, leur dignité est présumée mise en cause. C'est ainsi que la Cour a jugé des prestations d'assistance en 2022.

⁴¹ CNLE - Avis [Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle](#) de 2022.

confiance entre un référent et une personne, sur une durée permettant de respecter son rythme » (recommandation 1 du CNLE).

► Généralités

L'accompagnement est au centre de l'action et de l'aide sociale, et, ainsi de l'insertion -sociale et professionnelle qui, comme l'a rappelé le CNLE est elle-même au cœur du système de protection sociale. L'accompagnement est un droit associé à la perception de minima sociaux de droit commun (art. L. 115-2 CASF), comme entre autres le revenu de solidarité active (RSA). L'accompagnement doit être global et personnalisé. Il doit valoriser les savoirs et les activités réalisées par les personnes accompagnées. Il est important que les objectifs de cet accompagnement soient coconstruits, sans contraintes inadaptées comme des heures d'activité obligatoires.

Le CNLE rappelle que, pour favoriser cet accompagnement respectueux de la personne, les agents et salariés ont besoin de conditions de travail permettant un exercice serein de leur pratique. Cette situation n'est pas réalisée aujourd'hui⁴². Cette pratique est mise à mal par la « rationalisation » de l'action sociale qui empêche de mettre en œuvre un accompagnement de qualité, débouchant sur des emplois décents.

Dans son avis de 2022 sur l'accompagnement social et professionnel, le CNLE recommande un accompagnement prenant en compte la personne dans sa globalité, concernant les allocataires du RSA, les personnes au chômage, les jeunes suivis par les missions locales ou les personnes handicapées.

Le CNLE observe qu'aujourd'hui les moyens financiers et humains (voir notamment le rapport de la Cour des comptes de janvier 2022) mis en œuvre par les collectivités locales ne permettent pas de couvrir les préalables à une telle approche globale. Un accompagnement de qualité exige d'augmenter le nombre de travailleurs sociaux qualifiés.

► Contrats, engagements, réciprocité

L'accompagnement, basé sur une relation réciproque, nécessite la libre adhésion des personnes, et entre en contradiction avec le principe des sanctions. Au sein du CNLE, comme le démontre le présent avis, le principe de l'imposition de sanctions n'a que peu de défenseurs : il n'en a plus si la conséquence des sanctions, quel que soit l'accompagnement, aboutit à enlever aux familles les moyens convenables d'existence (voir recommandation n° 5).

En toute hypothèse, la longue tradition de l'insertion française depuis les années 1970 ne saurait être symbolisée par le contrôle. Le respect de l'égalité de tous les êtres humains, outre un accompagnement visant la sortie des dispositifs pour les personnes concernées -au regard de leurs problématiques et de leurs capacités suppose qu'elles soient informées de leurs droits, voies de recours et instances de représentation (voir recommandation n°7). En cas de contestation concernant leurs parcours, elles doivent également être informées de leurs droits ou les sanctions dont elles font l'objet.

► Accompagnement et objectifs de la réforme en cours du service public de l'emploi et des minima

Selon les projets du Gouvernement en cours de déploiement (France Travail), de nombreuses

⁴² Injonctions institutionnelles en contradiction avec leur éthique professionnelle.

transformations sont à peine esquissées. Le CNLE est inquiet de ce qui révèle certes un souci d'expérimentation, mais surtout une incertitude placée dans l'évidence d'une non-évaluation rigoureuse des financements nécessaires. Le sous-financement de l'insertion⁴³ professionnelle et sociale, actée par le rapport de la Cour des Comptes de janvier 2022, n'est pas une nouveauté et les collectivités locales ne sont pas en mesure de fournir et financer les services indispensables pour un accompagnement de qualité, qui, seul, peut déboucher sur des emplois de qualité. Le CNLE a souvent dénoncé la moindre qualité des services et des emplois qui sont le lot des personnes pauvres et précaires.

Les rapports et commentaires du gouvernement sur ce qui fait suite au projet d'un « *grand service public de l'insertion* » jamais mis en œuvre, laissent le CNLE dans une inquiétude similaire. La création envisagée d'un nouvel écosystème autour de l'inscription à une même plateforme (avec un public extrêmement hétérogène) en vue d'un diagnostic et d'une prise en charge d'accompagnement plus rapides sont une chose. Mais ce qui est surtout annoncé est un système de contrôle des actions menées et de sanctions renforcées.

► **Conditionnalité, qualité de l'insertion et de l'emploi recherché, sanctions**

De nombreux membres des différents collèges du CNLE sont défavorables au principe même de « contreparties » en travail⁴⁴, comme le Gouvernement le sait. Ce que le CNLE promeut c'est un droit à l'accompagnement, et son renforcement, pour l'insertion sociale et professionnelle, et non une condition de l'accompagnement comme condition d'accès au droit à un minimum social.

Pour le CNLE, questionnements et inquiétudes sur la réforme de l'insertion restent présents. Tant de dispositions aujourd'hui ne sont pas clarifiées dans la préfiguration présentée. Des questions se posent, entre autres, quant à la conditionnalité des aides (15h d'activité minimum par semaine, mais quelles seront dans la pratique ces « activités » ?), aux modalités de suivi, de contrôle et de sanction. Cela va-t-il favoriser le non-recours aux droits ? Cela va-t-il permettre que tous entrent dans un parcours d'accompagnement vers l'emploi, et quel emploi ? Qu'en sera-t-il de l'accompagnement social ? Les bénéficiaires des services pourront-ils sortir de la précarité ? Les personnes vont-elles se résigner à faire, au contraire, d'autres choix négatifs vers plus de précarité ? On peut aussi se poser la question de l'orientation et du diagnostic à partir duquel seront définies les obligations du demandeur d'emploi : Comment sera réalisée cette orientation ? Quelle sera la prise en compte effective de son état de santé, de ses difficultés sociales ? Ne doit-on pas craindre que la politique de la priorité au travail ne se fasse au détriment de la santé et de la dignité des personnes privées d'emploi ? Si les changements annoncés sont pris au sérieux, le CNLE doit être extrêmement attentif pendant la période qui s'ouvre où des visions et pratiques nouvelles sont annoncées en matière d'accompagnement, en particulier dans quatre directions :

➤ 1) Les conséquences de l'inscription automatique sur les listes du futur France Travail :

⁴³ Le CNLE rappelle que, selon les chiffres comparables, l'Allemagne un compte un agent du service public de l'emploi pour 38 demandeurs d'emploi quand, en France, ce ratio serait, selon le rapport France Travail, bien supérieur.

⁴⁴ Le « groupe sanctions » voit en son sein plusieurs orientations possibles. Un contributeur écrit par exemple : Le CNLE défend un accompagnement humain et respectueux des personnes. Un accompagnement renforcé et personnalisé, mais sans sanction.

cette dernière fait de l'aptitude des personnes à prendre ou retrouver un emploi un préalable au RSA avant même de tenir compte d'éventuelles difficultés et de besoins d'accompagnement social. Il s'agit d'une « bascule idéologique » : allocataires du RSA passant du statut de personnes ou foyers « dépourvus de revenu » à des personnes « dépourvues d'emploi », en considérant que toutes les situations relèvent par principe de l'emploi, et uniquement temporairement de difficultés sociales à lever.

- 2) Le nouveau contrat d'engagement pour tous les « nouveaux » demandeurs d'emploi va regrouper l'ensemble des droits et obligations que sont tenues de respecter chacune des parties (l'institution référente pour l'accompagnement et le demandeur d'emploi). Comment vont travailler les institutions en train de se réformer avec un public si hétérogène, dont le public jeune qui n'a toujours pas la reconnaissance d'un revenu régulier ou pérenne ?
- 3) Quelle forme va être donnée à cette « obligation d'activité, de minimum 15h » en sachant que le terme d'activité est décrit tantôt comme un emploi (rémunéré ou bénévole), tantôt comme un accompagnement intensif ?
- 4) La loi instaure un nouveau cadre unifié des sanctions (les décrets d'application ne sont pas actuellement connus), autour du triptyque : suspension / suppression / radiation, dont la progressivité nouvelle est présentée comme plus juste et mieux applicable. Ce nouveau cadre unifié pose cependant la question de principe majeure de confusion de la sanction d'un minimum social et d'une allocation assurantielle, laquelle est d'abord un revenu de remplacement. Une suspension, même de quelques jours, est-elle « compatible » avec une allocation de solidarité dont la vocation est d'assurer aux personnes sans ressources un niveau minimum de revenu, variant selon la composition du foyer ? C'est ce dont traite le présent avis, notamment, avec la recommandation n°5, qui vise à l'établissement d'une forme de « minimum insaisissable / "reste à vivre" ». (voir supra).

➔ **Recommandation 6 | Le CNLE demande au Gouvernement que l'accompagnement soit universel sur le sol français.**

En effet, l'accompagnement est un droit social, placé au cœur de la protection sociale et, en son sein, de l'insertion sociale et professionnelle, dans l'esprit de l'insertion civique, inventée avec le RMI en 1988. Ce que le CNLE appelle de ses vœux, c'est le droit à l'accompagnement pour l'insertion sociale et professionnelle débouchant sur des emplois et formations de qualité, comme dans le droit commun des politiques de l'emploi, et non un accompagnement comme condition d'accès au droit à un minima, ou un accompagnement vers des emplois de moindre qualité, discriminatoires au prétexte qu'on est pauvre ou dans une situation précaire.

G. Obligation d'activité et santé des allocataires du RSA

▶ L'état de santé des allocataires du RSA

Le Pacte des solidarités présenté le 18 septembre 2023 préconise dans l'action nouvelle n°6 « *Un meilleur accompagnement vers la santé pour les allocataires du RSA par le déploiement des Missions Accompagnement Santé des Caisses d'assurance maladie et par les référents santé-insertion en département* ».

Le non-recours persistant très important à la C2S (32%), la santé fortement dégradée des

allocataires du RSA et l'effondrement de notre système de soins ([Avis du CNLE sur le rapport annuel de la C2S 2023](#)), nécessitent avant tout un accompagnement-santé qui soit solide, personnalisé, prolongé et adapté. Cela ne conduira malheureusement pas forcément vers un emploi ou nécessitera au cas par cas un emploi adapté à la santé de l'allocataire.

Ces éléments situent le contexte dans lequel il faut considérer l'insertion de la population particulière que constitue le public du RSA, et au-delà d'une partie des publics des autres minima sociaux.

▶ *La santé des allocataires du RSA... étude qualitative*⁴⁵

Les problèmes de santé structurent leur vie quotidienne. Quelques constats ressortent de l'étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires de la complémentaire santé solidaire :

- En ce qui concerne les travailleurs précaires qui représentent près de la moitié des personnes rencontrées pour cette étude (33 sur 70) :
 - Ils occupent des emplois peu qualifiés et pénibles physiquement. Il y a ainsi des ouvriers du secteur du BTP (bâtiment, travaux publics), de la logistique, des aides à domicile, des femmes de ménage ou encore des auxiliaires de vie. Autant de métiers connus pour leurs nombreux facteurs de risques professionnels : manutention manuelle de charges, postures pénibles, travail répétitif, etc.
 - Les travailleurs rencontrés dans le cadre de l'étude ont, pour la plupart d'entre eux, une longue carrière derrière eux, et commencent à déclarer des maladies professionnelles. Ils sont également nombreux à avoir connu des accidents du travail et à être en arrêt maladie au moment de l'entretien. La pénibilité de leurs métiers entraîne d'importants besoins de santé à mesure qu'ils avancent en âge. Plusieurs d'entre eux ont obtenu une reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) à la suite d'un accident du travail. On compte également une forte proportion de personnes en affection de longue durée (ALD).
- Parmi les 70 personnes rencontrées, 28% bénéficient d'une prise en charge en affection longue durée contre 18% de l'ensemble des assurés au niveau national et 28% bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) contre 3% au niveau national.
- Au-delà des statuts, les personnes rencontrées sont nombreuses à se déclarer en mauvaise santé, se sentant entravées physiquement par leurs problèmes de santé. Les douleurs sont quasi quotidiennes. Limités dans leur motricité et certains gestes leur étant interdits ou impossibles, de nombreux enquêtés sont ainsi en incapacité de travailler. Cette incapacité professionnelle est souvent mal vécue par les personnes rencontrées, qui ont le sentiment de perdre leur pouvoir d'agir. Même les tâches domestiques quotidiennes, comme faire le ménage ou sortir faire des courses, peuvent être sources de difficultés, voire de souffrance.
- Pour plusieurs enquêtés, l'accumulation des difficultés financières, matérielles et de santé, impacte leur bien-être psychique. Ils se déclarent pessimistes, avoir connu des

⁴⁵ Mathilde Caro, Morgane Carpezat, Loïcka Forzy, [Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire Une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires](#) (Asdo Études), les dossiers de la DREES, n°107, mars 2023.

épisodes de dépression plus ou moins récemment et certains d'entre eux se font accompagner par des psychologues ou des psychiatres.

- Les problématiques de santé ont donc des impacts très concrets sur le quotidien des enquêtés. Leurs semaines sont rythmées par des consultations régulières chez les professionnels de santé : médecin généraliste pour le renouvellement d'ordonnances, médecins spécialistes, suivi du kinésithérapeute, du podologue. Leur suivi médical nécessite un investissement et une réelle organisation.

► **Les bénéficiaires du RSA : un état de santé comparatif général et psychologique dégradé⁴⁶**

- 21% des bénéficiaires du RSA se déclarent en mauvaise ou très mauvaise santé contre 5% de la population générale du même âge.
- 43% des bénéficiaires du RSA indiquent avoir au moins une maladie chronique contre 32% de l'ensemble de la population générale du même âge.
- 16% des bénéficiaires du RSA se disent fortement limités à cause d'un problème de santé, dans les activités que les gens font habituellement, contre 6% de l'ensemble de la population du même âge.
- 22% des bénéficiaires du RSA présentent un risque de dépression, contre 10% de l'ensemble des actifs occupés.

→ **Recommandation 6 bis – santé des allocataires du RSA/ et autres minima**

Le CNLE pense que la préoccupation médico-sociale doit être abordée dès le début de l'accompagnement des allocataires du RSA compte tenu de leur état de santé très dégradé, souvent lié à une activité professionnelle antérieure pénible. L'accompagnement doit être mis en œuvre, pour :

- les démarches d'accès à la C2S, quand l'attribution et le renouvellement n'ont pas été automatiques,
- l'initiation, puis le renouvellement du dossier MDPH,
- le renouvellement des soins post-consolidations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles,
- le suivi régulier par le médecin traitant et les spécialistes concernés des maladies chroniques, des affections longue durée, des séquelles de maladies professionnelles et d'accidents du travail,
- le suivi si nécessaire par une infirmière, un masseur kinésithérapeute,
- la participation au programme national « SPORT SANTE ».

L'amélioration de l'état de santé doit leur permettre à terme, quand c'est possible, d'occuper un emploi adapté. Prendre en compte cette réalité médicale, c'est aussi reconnaître la réalité des capacités des personnes⁴⁷, et c'est montrer de la reconnaissance pour des travailleurs qui ont été ou sont très souvent en première ligne.

⁴⁶ Drees études et résultats, juin 2021 n°1194.

⁴⁷ Comme y invite d'ailleurs le texte de la loi.

Cela signifie que la préoccupation en matière d'accompagnement des allocataires du RSA (et des autres minima) doit être intrinsèquement médico-sociale. Cela est susceptible de dispenser certains allocataires, en fonction des définitions juridiques non encore abouties⁴⁸, de l'obligation d'avoir « *une activité de 15 heures par semaine* ». L'objectif réside plutôt dans l'amélioration de leur état de santé avec comme objectif un emploi adapté à cet état. L'action nouvelle n°6 du Pacte des Solidarités, en reconnaissant l'importance de la question santé pour les allocataires du RSA, pose la question de la dispense de l'obligation des 15 heures d'activité par semaine pour une partie d'entre eux.

Ces 15 heures pourraient être remplacées par des heures de démarches médicales et de soin.

H. Enrichir les garanties procédurales trop absentes de la loi « plein emploi » pour toutes les catégories de demandeurs d'emploi concernés par les contrats d'engagement

La question des garanties procédurales des bénéficiaires de prestations sociales retient de plus en plus l'attention des parlementaires⁴⁹. Le CNLE a observé, dans le cas de la loi dite "plein emploi" que l'attention à ces garanties pour les bénéficiaires des allocations et des services pouvait grandement être améliorée. Ces garanties procédurales sont susceptibles d'être précisées par décret : elles sont discutées ici à titre provisoire afin d'attirer l'attention du Gouvernement. Une démarche comparative plus systématique pourrait être adoptée, ce à quoi le groupe de travail sur les sanctions est ouvert à la discussion.⁵⁰

Un point à revoir à propos de la réforme « France travail »

En matière de chômage, les législations successives des trente dernières années ont accru les obligations des demandeurs d'emploi, renforcé les sanctions, et donné à Pôle emploi des pouvoirs importants de contrôle et de « police ». Ainsi, la loi « Avenir professionnel » de septembre 2018 et le décret d'application n° 2018-1335 du 28 décembre 2018 transfèrent à Pôle emploi deux pouvoirs, qui étaient jusqu'alors détenus par le préfet : la suppression de l'allocation en cas de manquement par le demandeur d'emploi à ses obligations et le prononcé de la pénalité financière en cas de déclarations frauduleuses.

En parallèle, les garanties procédurales ont connu une évolution moins linéaire. De nombreux dispositifs protecteurs ont été abrogés ou restreints à la fin des années 2000. Certes, le décret de 2018 concernant les demandeurs d'emploi est venu harmoniser et clarifier la procédure contradictoire préalable au prononcé des sanctions de radiation, de suppression du revenu de

⁴⁸ Données disponibles au moment de la rédaction. La durée de 15 heures pourra être baissée « pour des raisons liées à la situation individuelle de l'intéressé et au vu du diagnostic global, cette durée d'activité hebdomadaire peut être réduite, sans toutefois être nulle ». À leur demande, les personnes rencontrant des difficultés particulières et avérées, en raison de leur état de santé, de leur handicap, de leur invalidité ou de leur situation de parent isolé sans solution de garde pour un enfant de moins de douze ans **peuvent disposer d'un plan d'action sans durée hebdomadaire d'activité**.

⁴⁹ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/DLR5L16N48163?etape=16-AN1> voir amendements déposés au cours de la discussion des projets de loi « marché du travail » (amendement n°AS44 déposé le 28 septembre 2022⁴⁹) et « plein emploi » (amendement n°AS974 et AS 994).

⁵⁰ La garantie procédurale actuelle (L.262-37 CASF) est dégradée avec la réforme France Travail (L.262-37 CASF nouveau) : il n'y a plus d'avis de l'équipe disciplinaire en cas de suspension du RSA et le délai laissé à l'allocataire pour faire valoir ses observations n'est plus prévu dans la loi (il est actuellement d'un mois). Cette garantie ne demeure qu'en cas de suppression de l'allocation.

remplacement et de pénalité administrative, les modalités de la sanction ainsi que les voies et délais de recours. Cependant, ce texte n'a pas introduit de nouvelles garanties : dans l'ensemble, il a transposé dans le Code du travail les protections dont bénéficient tout administré dans le code des relations entre le public et l'administration. En ce qui concerne le RSA, les garanties procédurales tiennent en une seule disposition du code de l'action sociale et des familles.

En comparaison, les entreprises soumises à un contrôle URSSAF bénéficient de droits amples et solides, qui garantissent le respect du contradictoire préalablement à un redressement. Plusieurs réformes sont venues les renforcer ces quinze dernières années et une « charte du cotisant contrôlé » est mise à disposition pour les expliquer de manière plus pédagogique, ce qui évite au cotisant de plonger dans les codes, de croiser les sources et de devoir se livrer à un exercice d'interprétation des textes rédigés en « langage du droit ». Toute violation de ces protections de la part des URSSAF conduit à l'annulation du redressement.

Les garanties procédurales actuelles qui sont accordées aux allocataires ne sont donc pas suffisantes. Revenons sur leur principe.

► Principe des garanties procédurales

Le droit à des garanties procédurales des allocataires n'est ni contestable, ni contesté dans son principe.

Il est reconnu aux administrés par le législateur et le pouvoir exécutif : les dispositions éparpillées dans le Code des relations entre le public et l'administration (pour tout administré)⁵¹, le Code du travail (pour le demandeur d'emploi), et le Code de l'action sociale et des familles (pour l'allocataire du RSA) sont autant d'exemples de son application. Cet ensemble de dispositions permet de dire que ce droit fait désormais partie du statut des usagers des services publics de protection sociale et/ou celui des bénéficiaires de prestations sociales. Il vise tout autant les garanties précédant la prise de décision que les possibilités de recours une fois la décision notifiée.

Si le principe est acquis, les règles précises demeurent dépendantes des textes qui instituent ces droits à garanties procédurales. Leur champ d'application privilégié concerne les mesures répressives, c'est-à-dire à caractère de punition, prises à l'encontre des administrés⁵² : radiation de la liste des demandeurs d'emploi⁵³, suppression du revenu de remplacement⁵⁴, suspension du RSA⁵⁵, suppression de l'allocation du contrat d'engagement jeune⁵⁶. Le constat est celui de l'absence d'homogénéité : les mesures répressives diffèrent d'une mesure à l'autre, d'une allocation à l'autre. En dehors de ce champ, aucune garantie procédurale préalable à la prise

⁵¹ Art. L.121-1 CRPA et suivants.

⁵² Exigence de motivation et de procédure contradictoire préalable (communication du dossier, droit de présenter ses observations écrites et verbales avec droit d'assistance et de représentation) des « décisions administratives individuelles défavorables », c'est-à-dire des décisions qui « 2° infligent une sanction ; (...) 4° retirent ou abrogent une décision créatrice de droits ; 5° opposent une prescription, une forclusion ou une déchéance ; 6° refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir ; (...) 8° rejettent un recours administratif dont la présentation est obligatoirement préalablement à tout recours contentieux... », Art. L.211-2 CRPA et suivants. Concernant les OSS et Pôle emploi, l'exigence de procédure contradictoire préalable concerne « les mesures à caractère de sanction », art. L.121-2 CRPA.

⁵³ R.5412-7, R. 5412-7-1 C. trav.

⁵⁴ R.5226-10 C. trav.

⁵⁵ R.262-69 CASF

⁵⁶ R.5131-17 C. trav.

de décision n'est prévue. Surtout, elles ne s'appliquent qu'une fois la décision réellement envisagée par l'organisme.

Or, comme les travaux du groupe de travail Sanctions du CNLE l'ont montré, la mesure finale ne constitue qu'une des étapes (la toute dernière étape) des sanctions prises par les organismes : en amont, les caisses, Pôle emploi et les départements exercent des contrôles, et les allocataires sont soumis à de nombreuses obligations de produire des justificatifs.

Au cours de cette phase, il n'existe (pour le moment) aucune garantie procédurale imposée par les textes : les organismes sont libres de les mettre en place ou pas, et la pratique montre qu'ils ne le font pas. La surveillance et les contrôles qui pèsent sur les allocataires (entretiens, questionnaires, formulaires à compléter, espaces personnels auxquels se connecter, recours au *data mining* menant à un « score de risque », etc.) sont invisibles dans le droit, leur organisation est renvoyée aux organismes. Aucune garantie procédurale légale ou réglementaire ne les encadre.

De plus, bien que des garanties existent en matière de remboursement des indus, elles ne sont pas harmonisées entre les différentes allocations (information et motivation, procédure de contestation, délais de prescription, etc.) et en pratique, les organismes ne les respectent pas systématiquement.

Par ailleurs, l'accès au juge a été rendu plus difficile avec la généralisation du recours préalable et/ou de la médiation préalable obligatoires.

Enfin, dans le cadre de la contractualisation des politiques publiques, la personne privée d'emploi est amenée à prendre des engagements visant son insertion ou son retour à l'emploi dans le cadre d'un contrat d'engagement réciproque (bénéficiaires du RSA), d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (demandeurs d'emploi) ou d'un contrat d'engagement jeunes (jeunes suivis par les missions locales).

La réforme de France Travail renforce et unifie le processus de contractualisation en généralisant à tous les publics l'obligation de conclure un contrat d'engagement, lequel astreint à un devoir d'assiduité et de participation active aux actions prévues par son contrat. Le cas échéant, la personne privée d'emploi sera soumise à un devoir d'accompagnement auquel correspondra une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi de quinze heures. Le manquement à ces obligations entraînera des sanctions affectant les allocations (allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), allocation de solidarité spécifique (ASS), RSA).

Incontestablement, la personne privée d'emploi se trouve à l'égard de Pôle emploi et des organismes de sécurité sociale dans un rapport de pouvoir en raison, non seulement du pouvoir de contrôle et de sanction dont ces organismes disposent, mais encore en raison de la situation de dépendance économique dans laquelle se trouve la personne privée d'emploi. Or, là encore, aucune véritable garantie procédurale n'existe : certains textes évoquent une « élaboration conjointe » de ces contrats, mais il n'est pas possible de le vérifier, ni de contester sur le plan judiciaire le contenu d'un contrat d'engagement réciproque (CER) ou d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Plus encore, la réforme « France Travail » a supprimé toute référence à l'élaboration conjointe du contrat.

► Identifier des garanties qui pourraient être instaurées ou rétablies

- **Garanties procédurales qui ont été supprimées par les textes antérieurs.**
 - Une Commission collégiale pourrait être établie et produire un rapport sur les sanctions qui inclurait la représentation des personnes pauvres et précaires. Par

exemple, concernant la suppression des allocations d'assurance chômage et d'allocation solidarité spécifique, il **n'existe plus de recours à une commission collégiale**.

Le caractère collégial de la procédure constitue en effet une garantie supplémentaire apportée au principe du contradictoire de manière à veiller au respect des garanties individuelles précitées et d'établir une « doctrine » évitant l'arbitraire et les différences de traitement en présence de situations similaires. Cette commission pourrait au demeurant être chargée d'élaborer un rapport annuel rendant compte des sanctions prononcées et des motifs à l'origine de ces sanctions. Il semblerait toutefois important, dans un souci d'une meilleure inclusion sociale et d'une consolidation de la citoyenneté sociale fondé sur un droit de participation, que la composition de la commission soit élargie pour intégrer une représentation des personnes précaires et pauvres, en particulier dans le contexte de la réforme de France travail. Il n'est pas alors indifférent de rappeler qu'au sein du Conseil d'administration de Pôle emploi aucune association de chômeurs n'est représentée en qualité d'usagers.

Le CNLE souhaite que soient aussi représentées les associations représentatives des personnes en situation de pauvreté ou de précarité.

Le CNLE demande que soit réinstaurée une audition et que soit mis un frein à la pratique des sanctions quasi automatiques, notamment pour absence aux entretiens téléphoniques⁵⁷.

Toutefois, la loi pour le plein emploi a inscrit la mise en place du Comité National de l'Emploi dans lequel siègeront des représentants des usagers parmi lesquels des membres du CNLE issus du collège des personnes concernées, du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (CO), du Conseil national consultatif des Personnes handicapées (CNCPH) et des demandeurs d'emplois.

- **Élargissement des garanties procédurales demandé par le CNLE**

La deuxième demande du CNLE vise l'élargissement des garanties à la phase de contrôle qui précède les sanctions réglementaires.

Il conviendrait d'adapter les garanties procédurales au processus de contrôle et aux décisions concernant les récupérations d'indus et les suspensions de droits, en prévoyant par exemple des exigences de délais et de motivation de la part de l'organisme, un droit de communication des documents, un droit d'assistance et de représentation⁵⁸, en amont de « l'avertissement » adressé au demandeur d'emploi ou à l'allocataire.

Le CNLE demande que soient harmonisées les garanties procédurales quelle que soit l'allocation ou la mesure de sanction réglementaire ou de fait et quel que soit le territoire concerné : il est nécessaire d'affirmer ce droit en prévoyant des règles communes, qui assurent leur force, leur visibilité et leur connaissance par les usagers.

En outre, toute sanction doit pouvoir faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel avant son application, ce qui requiert une notification préalable et un délai de réaction suffisant. Dans le champ du chômage et du RSA, ce contentieux est aujourd'hui porté à la connaissance du juge administratif. Cependant, l'accès au juge est considérablement retardé par des procédures internes. Actuellement, Pôle emploi impose que « *quelle que soit la décision concernée, vous devez **commencer par déposer une réclamation auprès de votre agence Pôle emploi*** », laquelle est désormais principalement dématérialisée. De plus, notamment en cas de

⁵⁷ Qui constituent selon le Médiateur de Pôle emploi 56 % des demandes de médiation liées aux radiations.

⁵⁸ Sur cette question, voir en cours la mise en place du comité national pour l'emploi.

sanction, la saisine préalable du médiateur régional est obligatoire pour pouvoir ensuite saisir le juge administratif, à peine d'irrecevabilité⁵⁹.

Une telle procédure justifiée par la nécessité de désengorger les juridictions conduit toutefois à inscrire la contestation dans une temporalité longue, trop longue, pour la personne qui s'est vu privée de tout ou partie de ses ressources.

► Améliorer la médiation

Comme le préconise le Médiateur dans son rapport de 2022, le CNLE souhaite que la procédure de médiation soit améliorée.

Le CNLE souhaite également la création d'une action en substitution de l'action individuelle de la personne privée d'emploi. De nombreux travailleurs vulnérables bénéficient d'une telle garantie visant à assurer l'effectivité de leurs droits. Ainsi, s'agissant des travailleurs précaires (Contrat à durée déterminée, contrat de travail temporaire), des salariés étrangers, des salariés à domicile, des victimes de discrimination ou de harcèlement, le Code du travail prévoit la possibilité qu'une organisation syndicale représentative puisse agir en justice pour « exercer toutes les actions [...] en faveur d'un salarié sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé ». Les deux conditions, qui constituent des exigences constitutionnelles, tiennent à ce que le syndicat doit informer le salarié et que celui-ci ne se soit pas opposé à l'action dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention.

Une action en substitution n'existe pas s'agissant des demandeurs d'emploi ou des allocataires du RSA en dépit de leur vulnérabilité sociale. Permettre que leurs droits puissent être défendus par l'intermédiaire d'une organisation syndicale, voire d'une association jugée représentative des personnes concernées (pour les personnes en situation de handicap ou pour les personnes en situation de précarité) constituerait une amélioration significative de la défense des droits des personnes privées d'emploi.

→ **Recommandation 7 | Le CNLE souhaite que soient étendues les garanties procédurales pour les allocataires et les personnes ayant droit aux services et à l'accompagnement vers l'insertion et l'emploi.**

Que ce soit dans la loi pour le plein emploi, ou pour ce qui concerne les récupérations d'indus et les suspensions préventives, ces garanties ne sont en effet pas prévues de façon suffisante.

Les précédents paragraphes présentent des exemples de telles extensions possibles et le CNLE est disponible pour participer à l'élaboration de ces dispositions, notamment en lien avec les travaux d'élaboration de la loi en 2024 (voir aussi recommandation n°5).

Le CNLE propose de s'inspirer de diverses dispositions existant par ailleurs, notamment dans le domaine du travail. Cela doit aussi s'appliquer dans le domaine des recours concernant la conclusion des contrats d'engagement et les sanctions, et dans le domaine de la médiation.

Le CNLE demande à être explicitement associé aux instances en cours de mise en place, notamment avec les personnes pauvres et précaires regroupées dans l'un de ses collègues.

⁵⁹ En 2022, ce sont 5 594 demandes de médiation qui ont été reçues dans ce cadre

I. Viser la cohérence de la politique de service et de protection des personnes, en respectant leur dignité

Pour les personnes concernées, les conditions d'inscription, de diagnostic, d'accueil, de suivi dans le parcours, de « menaces » de sanctions avec le risque de « perdre » tout ou partie du RSA à tout moment, de levée des freins au retour à l'emploi, de l'emploi proposé... tous ces points sont par principe marqués par l'inégalité de pouvoir, entre l'administration et l'allocataire/la personne.

Ces situations sont génératrices d'anxiété voire de souffrance et susceptibles de donner lieu à des situations discriminatoires. Cela peut amener les personnes à sortir du parcours d'accompagnement, à ne pas vouloir y entrer en renonçant au RSA, et donc à « faire en quelque sorte le choix de la précarité », en nourrissant ainsi le non recours.

Un consensus existe pour reconnaître que la peur d'être stigmatisé et les processus de sanctions augmentent la proportion de personnes éligibles aux aides qui ne les demandent pas. De plus en plus d'études de chercheurs ont été en mesure de détecter un effet négatif des sanctions sur le non-recours⁶⁰.

Or, le Gouvernement a manifesté, par diverses initiatives en cours, et actions expérimentales, le projet de lutter contre le non-recours, ce que le CNLE soutient. Il est à ce sujet essentiel que les politiques publiques de solidarité soient plus cohérentes.

Actuellement, il y a d'un côté une mobilisation pour combattre le non-recours, avec l'expérimentation des territoires Zéro Non-Recours et la réforme de la « solidarité à la source », et de l'autre côté, la nouvelle loi dite pour le plein emploi qui prévoit un régime de sanctions renforcé et plus sévère vis-à-vis des allocataires du RSA, ainsi qu'un accroissement des conditionnalités pour obtenir et conserver le RSA. Il est à craindre que cette nouvelle loi entraînera, une hausse des radiations et des sanctions, amenant une aggravation du non-recours.

Le CNLE souligne cette contradiction, qui existe entre de telles initiatives et les conséquences des dispositions qui contraignent et sanctionnent les personnes. Un double exemple est fourni par les sanctions d'une part, et par la dématérialisation et la suppression des contacts en chair et en os avec les services publics, d'autre part.

► Ampleur du non-recours

Le non-recours concerne une grande proportion des allocataires potentiels de plusieurs prestations. Plusieurs études indiquent, par exemple, un non-recours au RSA de l'ordre de 36% ou une difficulté à faire reculer le non-recours pour la C2S. Ces non-recours sont liés en partie à la complexité et à la conditionnalité des droits mais aussi aux sanctions réglementaires et aux risques d'indus.

Le CNLE rappelle que le non-recours aggrave la pauvreté, mine la confiance dans les institutions de protection sociale (et plus largement dans les pouvoirs publics) et fragilise la cohésion sociale.

Il faut au contraire retisser la confiance nécessaire pour s'adresser aux administrations, réaliser les démarches et éviter les ruptures de droits. C'est pourquoi le CNLE recommande, en complément des recommandations précédentes, les mesures suivantes pour lutter contre le

⁶⁰ Sylvain Chareyron, Rémi Le Gall, Yannick L'Horty, *Droits et devoirs du RSA : l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires*, op. cit

non-recours.

→ **Recommandation 8 | Mener un suivi efficace du non-recours et de ses causes.**

- Mettre en place des objectifs contraignants de lutte contre le non-recours, pour les principaux organismes de protection sociale, au niveau local comme national.

- La réforme de la « solidarité à la source » peut être l'occasion de diminuer significativement le taux de non-recours. Elle doit pour cela respecter un certain nombre de conditions, qui ont été bien décrites dans la prise de position à ce sujet du Pacte du Pouvoir de Vivre : Automatiser sans déshumaniser sous contrôle démocratique. Il faut pour ce faire une instance composée de la société civile dont les personnes concernées, les associations, les organisations syndicales et l'administration pour éviter les erreurs et favoriser les voies de recours. Cette réforme doit bénéficier de moyens à la hauteur de l'ambition.

L'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours doit être soutenue dans les 39 territoires expérimentateurs, avec des moyens adéquats. Suite à l'évaluation de cette expérimentation, il sera important de pouvoir généraliser les bonnes pratiques à l'ensemble du territoire national.

Sans attendre les résultats de l'évaluation de cette expérimentation, le Conseil souligne que le non-recours est en partie lié à la politique de numérisation et au retrait des accueils physiques dans les organismes sociaux⁶¹. C'est pourquoi le Conseil souligne que la politique de lutte contre le non-recours ne peut avoir de sens sans un renforcement des accueils physiques dans les organismes sociaux, allant au-delà des créations de postes prévues dans la dernière convention d'objectifs et de gestion (COG).

Le Conseil n'est pas en faveur du développement des sanctions, hormis les cas de fraude délibérée. Le CNLE redoute le durcissement des sanctions contre les allocataires, notamment parce qu'il est susceptible d'augmenter le non-recours et donc la pauvreté.

⁶¹ La création d'emplois des CAF sont prévues dans la COG 2023-2027, voir [Convention d'objectifs et de gestion | Bienvenue sur Caf.fr.](#)

Annexes

ANNEXE 1 : Membres du groupe de travail Sanctions

Jean-Claude Barbier, président du groupe de travail, collège des personnes qualifiées

CNLE

Nicolas Duvoux, président

Muriel Pucci, présidente du Comité scientifique

1er Collège - élus et représentants de l'action sociale territoriale

Antoinette Atto

2ème Collège - associations

Catherine Courtel

Manon Julien

Rose-Marie Papi

Charlotte Penot

Daniel Verger

3ème Collège - partenaires sociaux

Olivier Fantone

Sandrine Gammoudi

Léo Lasnier

Corinne Plaktor

Chantal Richard

Alain Roussenac

Christine Sovrano

4ème Collège - personnes qualifiées

Bernard Moriau

5ème Collège - personnes concernées

Marcel André

Sonia Benmaa

Fatouma Diop

Sylvie Fouché

Marie-Jeanne Grenier

Sylvie Hebert

Agnès Lisse Lacroix

Aldo Maggior

Servio Marin

Nathalie Monguillon

Sylvain Ternoir

Dominique Virlogeux

Comité scientifique

Axelle Brodiez

Antoine Math

Jean-Luc Outin

Aliénor Trouvillé Ferrari

Personnes référentes du 5^e collège

Valentin Bourgeois

Manuela Devliegher

Maxime Garcia-Tarac

Jean-Louis M'Pelingo

Caroline Petit

Invités permanents

Laure Camaji

Josepha Derringer

Secrétariat général

Delphine Aubert, secrétaire générale

Michèle Lelièvre, directrice du Comité scientifique

Chimène Mandrin, cheffe de projet pour la communication

Morgane Rouault-Mouraine, collaboratrice de la secrétaire générale

Annexe 2 : Invités du Groupe de travail Sanctions

Denis DARNAND, sous-directeur à la Direction générale de la Cohésion sociale (07 février 2024)

Thomas DESMOULIN : directeur du contrôle et de la lutte contre la fraude, CNAF (9 mai 2023)

Stéphane DONNÉ : responsable du département « Statistiques et big datas », direction des statistiques et de la recherche, CNAF (9 mai 2023)

Marie EZAOUI : responsable des dispositifs d'insertion et du RSA, Conseil départemental de Gironde (9 mai 2023)

Chloé GONZALEZ, chargée d'études, DREES (08 juin 2023)

Stéphane LHERAULT, chef de département France travail, Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion, DGEFP (07 février 2024)

Myriam MICHEL : cheffe de projet et coordinatrice, Quadrature du Net (08 juin 2023)

Didier MINOT : membre fondateur, Changer de cap (08 juin 2023)

Alexandre MOREAU : Quadrature du Net (08 juin 2023)

Éric RIBEAULT : chef du bureau du dispositif RSA, Conseil départemental de Gironde (9 mai 2023)

Markus WOLF : assistant de recherche, Institute for Employment Research, Nuremberg (4 juillet 2023)

Annexe 3 : Présentation de la loi pour le plein emploi : extrait du support de présentation

Présentation de la Loi pour le Plein emploi par la DGEFP et la DGCS (Extrait)

Sources : auditions de la DGCS et de la DGEFP du 07/02/2024

La loi prévoit la création au 1er janvier 2024 d'un nouvel opérateur dénommé "France Travail" en remplacement de Pôle Emploi, dont les missions sont renforcées. Cette création a pour objectif de proposer un meilleur accompagnement à toutes les personnes qui ne sont pas capables de retrouver seules un emploi et de renforcer l'accompagnement des entreprises dans leurs processus de recrutement.

La loi prévoit une inscription généralisée auprès de l'opérateur France Travail qui sera mise en place, au plus tard en 2025, pour toutes les personnes sans emploi.

Seront concernés :

- les demandeurs d'emploi qui relèvent aujourd'hui de Pôle emploi ;
- les demandeurs du revenu de solidarité active (RSA) (et leur conjoint, concubin ou partenaire pacsé) ;
- les jeunes demandant un accompagnement auprès des missions locales ;
- les personnes handicapées sollicitant un accompagnement auprès de Cap emploi.

L'inscription auprès de France Travail sera automatique pour les demandeurs du RSA dès le dépôt de leur demande d'allocation ainsi que pour les jeunes ou personnes handicapées demandant à être accompagnés.

Sanctions dans la loi Plein emploi

Pour les bénéficiaires du RSA, le principal changement consiste en la création d'un premier niveau de sanction, moins sévère que la 1ère sanction existante :

- Jusqu'ici le premier manquement conduisait à la suppression de tout ou partie du RSA
- Désormais, la suspension du revenu de solidarité active intervient lors du constat d'un premier manquement
- La suspension induit que le montant « suspendu » est reversé à l'allocataire dès lors qu'il a levé le manquement
- La suppression intervient en cas de persistance ou de réitération du manquement ayant occasionné la suspension initiale, ou en cas de refus de se soumettre aux contrôles

Les motifs de sanction pour les allocataires du RSA sont plus complets, lisibles et désormais harmonisés avec ceux prévus pour les demandeurs d'emploi :

1° Refus d'élaborer ou d'actualiser le contrat d'engagement

2° Non-respect des obligations énoncées dans le contrat d'engagement

3° Refus de se soumettre aux contrôles (suppression sans phase suspension)

Contrôle dans la loi Plein emploi

Chaque organisme référent exerce le contrôle des engagements des demandeurs d'emploi

(y compris ARSA et jeunes) dont il assure l'accompagnement.

France Travail (FT) prononce, pour tous les demandeurs d'emploi (hors ARSA) qu'il accompagne, la suspension ou la suppression du revenu de remplacement ou de l'allocation (CEJ, PACEA).

Le président du Conseil départemental (PCD) prononce pour tous les ARSA la suspension ou la suppression du RSA. Pour les ARSA suivis par France Travail (organisme référent), il prononce ces sanctions sur proposition de FT :

En l'absence de décision de suspension par le PCD dans le délai imparti, FT prononce lui-même la suspension proposée ;

Le PCD peut déléguer le pouvoir de prononcer la suspension à FT.

Les missions locales (ML) prononcent, pour les jeunes (hors ARSA) dont elles assurent l'accompagnement (organisme référent), la suspension ou la suppression et en informe FT.

Annexe 4 : Références bibliographiques

1. RSA
 - ATD quart monde, *Évaluation participative du revenu de solidarité active, rapport d'ATD quart monde à la Cour des Comptes*, janvier 2021
 - Conseil d'Etat, *Décision sur le RSA*, vendredi 15 juin 2018
 - DREES, État de santé et renoncement aux soins des bénéficiaires du RSA, N° 882, juin 2014
2. CAF
 - CAF, Formulaire d'information et de consentement éclairé dans le cadre d'un accompagnement social avec votre CAF
 - Lina Rhrissi, *L'enfer des trop-perçus : « La Caf me réclame 16.274 euros »*, StreetPress, octobre 2023
 - Jean-Luc Outin, « *Accueil : du guichet à la relation de service. Jean-Luc Outin commente Jean-Luc Outin, « À guichets ouverts », 1979* », *Informations sociales*, vol. 200, no. 2, 2019, pp. 91-98
 - CARSAT Aquitaine, Retraite et santé au travail, Assurance maladie, Plan d'aide personnalisé
3. Santé et Complémentaire santé
 - Mathieu Calvo, *Bénéficiaires de minima sociaux : un état de santé général et psychologique dégradé*, DREES Etudes et résultats, n°1194, juin 2021
 - Mathilde Caro, Morgane Carpezat, Loïcka Forzy (Asdo Études), *Le recours et le non-recours à la complémentaire santé solidaire, une étude qualitative des profils et des trajectoires des bénéficiaires*, DREES, n° 107, mars 2023
 - Christophe Léon, Enguerrand du Roscoät, François Beck, *Prévalence des pensées suicidaires et tentatives de suicide chez les 18-85 ans en France : résultats du baromètre santé 2021*, Santé publique France, Saint-Maurice, février 2024
4. Minimas sociaux
 - AequitaZ, Secours Catholique–Caritas France, Jérôme Bar, Emmanuel Bodinier, Élie Chosson, Jean Merckaert, Martine Patron, Daniel Verger, *Sans contreparties Pour un revenu minimum garanti*, Octobre 2020
 - *Pour une mise en œuvre du droit à des moyens convenables d'existence, Analyse établie autour du concept de « reste à vivre »*, Les rapports du CNLE, juin 2012
 - *Préambule de la Constitution de 1946*, Légifrance
5. L'accès à l'emploi
 - Défenseure des droits, *Avis sur le projet de loi pour le plein emploi*, n°23-05, 2023
 - *Colloque du 19 octobre 2023 "Précarité et pauvreté"* organisé par le Défenseur des droits
 - Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, journal officiel de la République Française, décret no 2022-199 du 18 février 2022 relatif au contrat d'engagement jeune et portant diverses, 19 février 2022, mesures d'application de l'article 208 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, 19 février 2022

- Direction des statistiques, des études et de l'évaluations, Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi, pôle emploi, août 2018
 - Thibaut Guilluy, France travail, une transformation profonde de notre action collective pour atteindre le plein emploi et permettre ainsi l'accès de tous à l'autonomie et la dignité par le travail, mission de préfiguration France travail, rapport de synthèse de la concertation, avril 2023
 - Paul Christophe et Christine Le Nabour, Rapport de la commission des affaires sociales sur le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, pour le plein emploi (n°1528)., Rapport n°1673
6. La lutte contre les fraudes aux prestations sociales/Sécurité sociale et contrôles
- Dossier de presse - Feuille de route du plan "Lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques", 1er juin 2023
 - Cour des Comptes, Lutter contre les fraudes aux prestations sociales, des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable, septembre 2020
 - Cour des comptes, chapitre VII, La lutte contre les fraudes aux prestations sociales : une action plus dynamique à renforcer encore, mai 2023
 - Cour des comptes, La détection de la fraude des particuliers, une incontestable modernisation des méthodes, des résultats, encore insuffisants, Rapport public thématique, novembre 2023
 - Défenseure des droit, Synthèse, Lutte contre la fraude aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?, septembre 2017
 - Claire Vivès, Luc Sigalo Santos, Jean-Marie Pillon, Vincent Dubois, Hadrien Clouet, Chômeurs, vos papiers! Contrôler les chômeurs pour réduire le chômage? Raisons d'agir, 2023
 - Défenseure des droits, quels sont mes droits ?
7. Contrôle, recouvrements d'indus, fongibilité
- CNLE, Avis sur le projet de décret relatif au recouvrement des indus de prestations à caractère social ou familial et d'aides personnelles au logement, 18 janvier 2010
 - CNLE, Avis sur les projets de décrets d'application de la loi du 1er décembre 2008 relative à la généralisation du revenu de solidarité active et à la réforme des politiques d'insertion, 18 février 2009
 - Julie CLAUZIER, Procédure de recouvrement d'indus CAF/MSA, Quels sont les droits des personnes? Note pratique à destination des intervenants sociaux et juristes accompagnant les allocataires CAF/MSA dans leurs démarches d'accès aux droits, GISTI, avril 2021
 - La quadrature du net, Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la caf désormais indéniable, 27 novembre 2023
8. Sanctions
- Laure Camaji et Josépha Dirringer, Les personnes privées d'emploi face aux sanctions quelle(s) atteinte(s) faite(s) aux droits (fondamentaux) ? document interne au GT Sanctions
 - CNAF, Note DSER 2023-82 – Eléments statistiques exploratoires sur les sanctions à destination des allocataires du RSA en réponse à une demande de la MECSS de l'Assemblée nationale, 25 septembre 2023

9. Non-recours

- Sylvain Chareyron, Rémi Le Gall, Yannick L'Horty, « Droits et devoirs du RSA: l'impact des contrôles sur la participation des bénéficiaires », *Revue économique*, Vol. 73, No. 5, (septembre 2022), pp. 735-760.

10. La lutte contre l'exclusion sociale et accompagnement social

- CNLE Avis Accompagnement vers l'insertion sociale et professionnelle de 2021
- CNLE, *Baromètre de suivi qualitative de la pauvreté et de l'exclusion sociale du CNLE, synthèse des résultats, troisième vague – été 2023*
- Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Déclaration sur la loi de 1998 relative à la lutte contre les exclusions, adoptée lors de l'assemblée plénière le 6 juillet 2023

11. Dématérialisation des services publics

- Défenseure des droits, Dématérialisation des services publics : *defenseurdesdroits.fr* trois ans après, où en est-on ?, 2022

Annexe 5 : Note d'analyse juridique en liaison avec la nature du droit fondamental des moyens convenables d'existence

La notion de reste à vivre est issue de la loi du 29 juillet 1998. Elle n'apparaît pas dans la loi et n'est mentionnée que dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi. Souvent assortie de guillemets, la notion de « reste à vivre » s'est néanmoins imposée dans la langue du droit et des juristes, et en particulier les juges⁶².

Des fondements juridiques épars

Elle renvoie en premier lieu aux dispositions relatives à la prévention des situations de surendettement. Ainsi, le reste à vivre renvoie à **l'article L. 731-2 du Code de la consommation** qui le définit comme « la part des ressources nécessaire aux dépenses courantes du ménage ne peut être inférieure, pour le ménage en cause, au montant forfaitaire mentionné à [l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles](#) ». Et de préciser, « elle intègre le montant des dépenses de logement, d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé ». **Le reste à vivre est défini de manière absolue et de manière relative**. D'une part, le montant absolu est déterminé par référence au RSA qui constitue le seuil plancher permettant de calculer le montant des remboursements dus par la personne en situation de surendettement. D'autre part, il est défini par « référence à la quotité saisissable du salaire telle qu'elle résulte des articles [L. 3252-2](#) et [L. 3252-3](#) du Code du travail ».

En deuxième lieu, l'idée de « reste à vivre » trouve un second fondement en matière **de voies d'exécution**, indépendamment des situations de surendettement, à **l'article L. 162-2 du Code des procédures civiles d'exécution**. Dans ce cadre, il est plus courant toutefois d'évoquer la notion de « solde bancaire saisissable » ou encore de « RSA bancaire ». Suivant cette disposition, « le tiers saisi laisse à disposition du débiteur-personne physique, dans la limite du solde créditeur du ou des comptes au jour de la saisie, une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, mentionné à [l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles](#) ». Notons là encore la référence au RSA qui constitue le montant de référence.

En troisième lieu, il convient d'évoquer les dispositions précitées relatives à la protection du salaire prévues aux articles [L. 3252-2](#) et [L. 3252-3](#) du Code du travail. Ces dispositions définissent et les conditions et les seuils en deçà desquels il est impossible de procéder à des saisies sur salaire. Ces seuils sont, **d'une part, relatifs** au montant de la rémunération du salarié. Chaque année, l'article R. 3252-2 est révisé de manière à adapter les seuils à l'évolution des salaires⁶³. S'y ajoute **d'autre part un seuil absolu**, qui, là encore, est défini **en référence au RSA**. Ainsi, en vertu de l'article L. 3252-3⁶⁴. Ces dispositions ne sont pas applicables qu'au salaire *stricto sensu*. La loi les a étendues à d'autres revenus de remplacement, notamment aux allocations versées par Pôle emploi (ARE, ASS, etc.)⁶⁵ ou encore les pensions d'invalidité⁶⁶.

⁶² Pour ne citer que quelques décisions issues des Hautes juridictions administrative et judiciaire : 2^{ème} civ. 8 décembre 2011, n° 10-24.220 ; 1^{ère} civ., 12 juillet 2023, n° 22-11.321 ; CE, 1^{er} mars 2023, n° 451981. Les décisions des tribunaux administratifs sont très nombreuses. Certaines seront évoquées plus bas dans la note.

⁶³ Décret n° 2022-1648 du 23 décembre 2022 révisant le barème des saisies et cessions des rémunérations

⁶⁴ Cf. aussi C. trav. Art. R. 3252-5

⁶⁵ C. trav. Art. L. 5428-1, R.5426-18

⁶⁶ CSS Art. L. [L355-2](#)

Un principe commun

Toutes ces règles ont en commun de protéger les revenus d'une personne en raison de leur caractère alimentaire. Toutes ont en commun de se référer au montant du RSA. Il est important de souligner cette référence commune, car c'est elle qui permet de saisir la finalité commune de ces dispositions éparses. En vertu de l'article L. 262-1 du CASF, le RSA a vocation à assurer aux personnes en bénéficiant « des moyens convenables d'existence », renvoyant directement à la formule de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Constater ces traits communs aux différentes dispositions permet de déceler **l'existence en droit d'un principe général du droit** garantissant à la personne un droit de conserver des « moyens convenables d'existence ». Tel serait la sens de la notion de « reste à vivre » dans la mesure où toutes ces dispositions concourent à un même objectif, **celui de garantir à la personne le droit de conserver des moyens convenables d'existence et de rendre ce droit opposable à tout créancier qui dispose de droits de créance sur le patrimoine de leur débiteur.**

La fragilité actuelle du principe

Comme cela est courant en droit, l'existence d'un principe ne signifie pas qu'il soit absolu. Il souffre bien souvent de limites et d'exceptions au travers de règles spéciales qui en tempèrent la généralité. L'absence de reconnaissance formelle d'un droit à « reste à vivre » fragilise aujourd'hui la possibilité de sa pleine reconnaissance, et en particulier dans le champ du non-emploi. À ce jour, ni le Conseil constitutionnel ni les Cours suprêmes européennes n'ont formulé et consacré un tel droit. Cela fragilise certainement sa reconnaissance et les garanties qui lui sont apportées, en particulier dans le champ de la protection sociale. Néanmoins, des arguments existent pour faire en sorte que ce principe soit réaffirmé y compris (et même surtout) dans le champ de la protection sociale.

La référence au RSA dans les dispositions du Code de la consommation, dans le code des procédures civiles d'exécution ou dans le code du travail conduit, par le truchement de l'article L. 262-1 du Code de l'action sociale et des familles, à référer à la formule de l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946. En effet, l'article L. 262-1 du CASF instituant le RSA indique que celui vise à assurer à ses bénéficiaires des « moyens convenables d'existence », formule qui n'est autre que celle de l'alinéa 11 du Préambule.

Dès lors qu'il s'agit de garantir le droit de la personne de disposer de moyens convenables d'existence, les dispositions instituant un droit à « reste à vivre » constituent des garanties légales apportées au droit à valeur constitutionnelle consacré à l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946.

Sans doute, pourrait-on également défendre que le reste à vivre participe tout autant de la mise en œuvre du **principe à valeur constitutionnelle de sauvegarde de la dignité de la personne humaine** que le Conseil constitutionnel a su tirer du Préambule de la Constitution de 1946. En effet, comme le rappelle M. Borgetto, au moment de la création de la Sécurité sociale, la « revendication d'un niveau de vie et/ou d'un revenu décent » visait bien à assurer « à chaque travailleur et à sa famille, la sécurité, la dignité et la possibilité d'une vie pleinement humaine ».

Enfin, il serait envisageable de se fonder sur l'article 1^{er} du **Protocole n° 1 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dès lors que la personne a un droit ouvert à un revenu de remplacement**. Garantissant le droit de propriété, ce texte n'admet des atteintes au **droit au respect des biens** que si la loi le prévoit et si un but légitime « d'utilité publique » le justifie et que l'atteinte demeure proportionnée.

C'est précisément sur ce fondement que la Croatie a été condamnée en 2018 par la CEDH qui a jugé que « l'obligation de remboursement d'un indu de prestation d'assurance chômage constitué par la faute de l'organisme, sans tenir compte de la mauvaise santé et de la piètre situation financière de l'assurée, portait atteinte à ses droits en lui faisant supporter une charge individuelle excessive, en méconnaissance de l'article 1er du 1er Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Proposition 1: Reconnaître un droit de la personne à bénéficier d'un reste à vivre insaisissable fondé sur l'art. 11 du Préambule et le principe de dignité et le reconnaître dans les différents codes (code civil, code de la sécurité sociale, code de l'action sociale et des familles, etc.)

Les limites et exceptions au principe dans le champ de la protection sociale

Faute d'assise constitutionnelle, la portée de ce principe demeure limitée, en particulier dans le champ de la protection sociale. La revendication d'un revenu décent n'est pas opposable aux institutions du système de protection sociale dont le pouvoir expose les individus à un risque de précarité en les privant de ressources et donc de moyens convenables d'existence. En somme, elles ne sont pas des créanciers comme les autres, qu'il s'agisse de créances résultant d'indus ou qu'il s'agisse des décisions privant la personne de son revenu à la suite d'une sanction. Cela aboutit au plus grand des paradoxes : ce sont les personnes les plus pauvres qui dépendent pour vivre des revenus issus des prestations sociales qui sont en définitive privées des garanties leur assurant un minimum de ressources pour vivre.

Cela tient à l'absence de critères légaux clairs et de contrôle exercé sur ces institutions.

Le recouvrement des dettes sociales en cas d'indu

Ces dernières ne sont pas tenues de respecter les règles précitées garantissant à la personne un « reste à vivre ». Des dispositions spéciales s'appliquent : un certain droit à un « reste à vivre » est pris en compte, mais selon des conditions qui laissent l'allocataire entièrement soumis au pouvoir discrétionnaire des organismes en charge de ses prestations sociales.

NB : Notons toutefois qu'il y a une prestation qui fait l'objet de règles différentes et plus exigeantes. Il s'agit de la pension d'invalidité à l'égard de laquelle le pouvoir des organismes de sécurité sociale en cas d'indu est davantage encadré (CSS Art. L. 355-3). S'agissant de l'ARE, les règles sont celles prévues par le Code du travail (C. trav. Art. L. 5428-1). Précisons qu'une limite spéciale de 20% est prévue concernant l'ASS (R.5426-18 C. trav.).

Une disposition générale aux différentes branches de la sécurité sociale prévue à l'article L. 133-4-1 du code de la sécurité sociale, précise qu'en cas de versement indu d'une prestation, les sommes peuvent être récupérées « par un ou plusieurs versements ou par retenue sur les prestations à venir **en fonction de la situation sociale du ménage** ». En matière de prestations familiales, l'article L. 553-2 du même code précise que les retenues [...] sont déterminées « **en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales** ». L'article L. 262-46 du CASF relatif au RSA, renvoie aux conditions de l'article L. 553-2 du Code de la sécurité sociale. Il autorise donc les retenues, en l'étendant, par le jeu de la fongibilité, aux autres prestations sociales (APL, AAH, etc.). Citons encore la prime d'activité qui contient les mêmes dispositions⁶⁷.

Par ailleurs, la créance peut être remise ou réduite en considération de « la précarité de la

⁶⁷ CSS Art. L. 845-3.

situation du débiteur », « sauf si cette créance résulte d'une manœuvre frauduleuse ou d'une fausse déclaration »⁶⁸.

Dans les deux cas (recouvrement des dettes ou pouvoir de clémence), la loi n'impose aucun critère précis pour fixer un « reste à vivre » minimum et certain. Elle laisse entier le pouvoir discrétionnaire des organismes chargés du recouvrement des dettes sociales, pour ne pas dire leur pouvoir arbitraire⁶⁹. En effet, les remises de dettes décidées en considération de la précarité du débiteur sont « insusceptibles de recours »⁷⁰.

Proposition 2 : Ajouter dans les différentes dispositions du CSS et du CASF après « en fonction de la composition de la famille, de ses ressources, des charges de logement, des prestations servies par les organismes débiteurs de prestations familiales » : « ainsi que des dépenses d'électricité, de gaz, de chauffage, d'eau, de nourriture et de scolarité, de garde et de déplacements professionnels ainsi que les frais de santé ».

Proposition 3 : Prévoir dans la loi ou par décret des critères communs fixant les modalités de remboursement qui soient communs aux différentes prestations et identiques à l'ensemble du territoire. Les modalités ne peuvent être appliquées sur les territoires ultramarins de manière identique au territoire hexagonal du fait des particularités statutaires et des articles constitutionnels obligeant une adaptation des textes législatifs avant leur application sur le territoire.

La suspension ou la suppression des prestations sociales en cas de sanction

Les règles relatives à la répétition de l'indu sont à distinguer de celles régissant les sanctions dont peuvent faire l'objet les demandeurs d'emploi et les allocataires du RSA dans le cadre des politiques de retour à l'emploi.

La mobilisation de l'outil contractuel (PPAE, CER, CEJ) permet de légitimer la sanction affectant le revenu de remplacement. La suspension des ressources ne serait que la conséquence automatique de l'inexécution par la personne privée d'emploi de ses engagements pris dans le contrat. Cette logique est reprise et même renforcée dans la réforme pour le Plein emploi. La loi renforce le contrôle des engagements de la personne privée d'emploi désormais soumise à une obligation d'assiduité et de participation active aux mesures d'accompagnement auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité du demandeur d'emploi de quinze heures. Qui dit contrôle plus fort dit risque de sanction plus grand.

Or, une telle sanction mérite d'être questionnée : est-il justifié et proportionné de priver une personne de revenu au motif qu'elle n'aurait pas satisfait à son devoir de retour à l'emploi ?

Concernant la justification, celle-ci semble largement admise. Par comparaison, on soulignera toutefois que, depuis 1932, le Code du travail interdit que l'employeur puisse sanctionner un salarié au moyen de retenue sur salaire.

Concernant la proportionnalité, on sait que le Conseil d'État a jugé que le décret de 2018 prévoyait « des sanctions proportionnées à la gravité des manquements constatés ». Selon lui, « la sanction de suppression du revenu de remplacement étant ainsi prévue par la loi, il ne peut

⁶⁸ Pour le RSA, CASF art. L. 262-46, al. 11 ; pour les allocations familiales, CSS, art. L. 553-2, al. 5 ; Pour l'ensemble des créances des caisses nées de l'application de la législation de sécurité sociale, CSS, Art. L. 256-4

⁶⁹ La circulaire est tout aussi silencieuse. Cf. Circulaire interministérielle DSS/2B/4D n° 2010-214 du 23 juin 2010 relative au recouvrement des indus de prestations et à l'habilitation des directeurs des organismes de sécurité sociale à les recouvrer par voie de contrainte, NOR SASS1016658C

⁷⁰ *Si la légalité de la décision ne peut être attaquée, il reste possible d'intenter une action en plein contentieux. Dans ce cas, le juge administratif examine* « si une remise gracieuse totale ou partielle est justifiée ». Il se prononce alors lui-même sur la demande en recherchant si, au regard des circonstances de fait, la situation de précarité du débiteur et sa bonne foi justifient que lui soit accordée une remise » (CE, 9 juillet 2016, n° 381272)

être utilement soutenu que le décret [...] instituerait, dans son principe, une sanction abusive ou méconnaîtrait, pour ce motif, le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine et les dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 »⁷¹.

La motivation laconique et le sens de la décision contrastent avec la décision de la Cour constitutionnelle allemande du 5 novembre 2019. Cette dernière a pour sa part estimé que la diminution de l'allocation au-delà de 30%, en cas de violation renouvelée des obligations, était incompatible avec le droit à un minimum vital. Et même lorsque la diminution est limitée à 30%, son caractère automatique est contraire à la Constitution, car il empêche de tenir compte des difficultés particulières que peut rencontrer le bénéficiaire de la prestation.

Proposition 4 : Suppression des sanctions emportant suppression intégrale du revenu de remplacement

Proposition 5 : Interdiction de toute sanction automatique (et automatisée) ; obligation d'envisager des sanctions alternatives (avertissement not.)

Proposition 6 : Instauration d'un barème visant la réduction du revenu de remplacement en référence aux règles prévues en matière de saisie sur salaire et au code de la consommation en vue de garantir un « reste à vivre ».

⁷¹ CE, 14 octobre 2020, n° 428524

Caisse nationale
des allocations familiales

Le Directeur général

Paris le 22 MARS 2024

Président du Conseil national des politiques
de lutte contre la pauvreté et l'exclusion
sociale

Objet : observations sur l'avis « Sanctions : le point de vue du vécu »

Monsieur le Président,

Nous avons bien reçu le projet d'avis examiné en assemblée plénière le 7 mars, à laquelle la Cnaf était présente en tant qu'invitée, portant sur « Sanctions : le point de vue du vécu ». L'approche centrée sur l'expérience des usagers, typique des démarches adoptées par le CNLE, est toujours riche d'enseignements et nous avons donc lu ce travail, qui portait à titre principal sur les bénéficiaires des prestations sociales versées par les Caf, avec beaucoup d'intérêt.

Au préalable, sur un plan méthodologique, la Cnaf regrette que le projet d'avis dans lequel son action est fortement questionnée, ait été présenté en assemblée plénière et adopté sans qu'une période d'échanges préalables n'ait pu avoir lieu. Une telle démarche aurait permis d'identifier utilement :

- les points d'accord sur les difficultés des allocataires dans leur rapport avec la Caf, qui appelle de notre part et de façon globale des changements et des améliorations, pour partie engagées ;
- les difficultés qui ont pu être vécues par certains allocataires, mais qui constituent néanmoins des cas isolés et non généralisables ;
- les approximations et erreurs de raisonnement qui appellent de notre part des clarifications théoriques ou factuelles.

En versant des prestations à 14 millions d'allocataires chaque mois, dont de nombreux bénéficiaires de minima sociaux, la Caf met en œuvre au quotidien le droit constitutionnel à l'assistance, et a une conscience aigüe de l'importance de cette mission pour la vie des allocataires concernés. L'accès à leurs droits est notre raison d'être.

Les aléas dans les droits versés, pouvant aboutir à des indus, constituent une difficulté évidente dans nos rapports avec nos allocataires, et même s'il ne s'agit pas de sanctions au sens juridique, nous pouvons tout à fait entendre qu'ils soient vécus par certains comme des « sanctions de fait » (p13). Cependant, la mention récurrente dans le rapport de l'idée que les services publics feraient beaucoup d'erreurs et que les indus seraient avant tout liés à des « opérations de gestion » (p14) et sont donc « imputables par principe aux gestionnaires » (p15) nous semble passer à côté d'une part importante de la réalité de ces indus. En effet, le choix fait par le législateur de s'ajuster au maximum à l'évolution des situations de vie (qui est d'ailleurs soutenu par une majorité de nos concitoyens), engendre une forte complexité et réactivité de notre système de prestations, qui peut générer des indus pour les allocataires concernés par des changements fréquents.



32 avenue de la Sibelle
75685 PARIS cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
Fax : 01 45 65 57 24

Sur ce point, il faut énoncer une tension latente à l'avis rendu entre un droit « perçu comme juste » et la notion de « juste droit » que doit appliquer la Caf. En effet, au motif que les allocataires de minima sociaux ont des revenus en dessous du seuil de pauvreté, il conviendrait selon le CNLE de ne pas revenir sur des montants versés à tort (p16), ou de supprimer toute possibilité de suspension y compris lorsque la Caf ne dispose pas des éléments permettant de calculer les prestations dues. On comprend la logique poursuivie d'un droit plus stable et prévisible, facilitant la confiance ; cependant, la Caf a en charge d'appliquer un « juste droit », qui est celui qui respecte notre réglementation complexe. Cela explique pourquoi elle effectue à la fois des actions proactives pour favoriser l'accès aux prestations et, en parallèle, s'efforce de détecter les erreurs, qui pour la plupart, sont des erreurs déclaratives. Il s'agit alors de rétablir les versements correspondant à cette réglementation, ce qui peut aboutir à des indus, mais aussi dans près d'un tiers des cas à des versements complémentaires (qualifiés de « rappels »). C'est aussi pour éviter l'accumulation d'indus plus importants que la Caf est parfois amenée à suspendre des prestations.

Pour corriger ces erreurs favorables ou défavorables à l'allocataire, elle effectue des contrôles sur pièce et sur place, qui sont ciblés sur les situations qui sont le plus susceptibles de générer des indus. Cette activité de contrôle s'effectue avec le souhait d'objectiver les niveaux de risque et de professionnaliser nos méthodes de contrôle, et non de stigmatiser ou d'agir arbitrairement en fonction de préjugés, contrairement à ce qu'indique le rapport. A ce titre, je ne peux en particulier cautionner la représentation dégradante qui est faite des contrôles de vie maritale que les contrôleurs des Caf mènent, qui obéissent à des protocoles précis dans une logique de faisceaux d'indices et ne sauraient être caricaturés dans des contrôles de « brosses à dents » ou de « sous-vêtements » (p15) qui n'ont aucun intérêt pour la recherche des éléments de fait attestant d'un partage des charges d'un foyer.

Nous souhaitons également rappeler que même si le discours médiatique sur la fraude sociale favorise des amalgames regrettables, les Caf ne confondent en aucun cas les erreurs avec de la fraude, même si l'avis le laisse entendre à plusieurs reprises (p 8, 14) : 7% seulement des indus détectés sont qualifiés par les Caf de frauduleux.

Sur ce sujet important des indus, il nous semble que l'avis, s'il pointe légitimement leur rôle dans le ressenti négatif des allocataires vis-à-vis du système de protection sociale, voire dans le renoncement au droit, n'identifie pas clairement les causes de ceux-ci en refusant de se pencher sur le droit des prestations sociales et ses liens avec les réalités vécues. Il n'identifie pas notamment l'impact très rapide des changements de situations, mais aussi les difficultés de compréhension des natures des ressources à déclarer qui engendrent massivement erreurs et indus.

Sur ce dernier point, une grande partie de la complexité déclarative et des erreurs qu'elle génère devrait être considérablement amoindrie par le chantier de la solidarité à la source, réforme majeure de la méthode de délivrance des prestations par la Caf qui n'est quasiment pas abordée dans l'avis (p. 17) alors qu'elle constitue désormais une perspective de court terme.

En effet, grâce à l'adossement du RSA et de la prime d'activité au Dispositif de ressources mensuelles (DRM), la Caf sera en mesure à compter de 2025 de préremplir les déclarations trimestrielles de ressources des allocataires, qui n'auront qu'à les compléter et à les valider. Compte tenu des très nombreuses erreurs incluses dans ces déclarations aujourd'hui (plus de 7 déclarations de ressources sur 10 au titre de la prime d'activité comportent des erreurs), nous

en attendons une diminution très sensible du nombre d'erreurs, de contrôles sur pièce, d'indus, et donc une plus grande sérénité dans les rapports avec la Caf propice à un meilleur accès aux droits. Des expérimentations encourageantes menées en lien avec des groupes utilisateurs concernés sont en cours pour sécuriser au maximum le déploiement de ce projet. A plus court terme, l'introduction du montant net social, obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2024 et qui n'est pas mentionné dans l'avis, représente une première étape significative de simplification.

Par ailleurs, l'utilisation du DRM permettra d'effectuer des démarches proactives pour proposer des droits à des personnes qui ne les auraient pas spontanément demandés.

Sur la tonalité générale du rapport, nous tenons à rappeler que le réseau des Caf est constitué par 35 000 professionnels. C'est un paradoxe mais les mêmes analyses qui pointent la déshumanisation des administrations sont aussi celles qui invisibilisent le plus les personnes qui font vivre le service public de la solidarité au quotidien. Or, ces agents sont engagés dans leur travail et peuvent se sentir attaqués par les critiques virulentes qui sont adressées à l'action de leur institution, qui aurait des intentions et des comportements maltraitants à l'égard des publics précaires qu'elle a la charge de servir (p16, 21). Il nous importe particulièrement que l'opprobre ne soit pas jeté sur nos salariés, qui effectuent leurs missions dans des conditions souvent difficiles et sont en première ligne pour faire face à la situation sociale que vous avez identifiée comme particulièrement préoccupante dans votre mot d'accueil le 7 mars.

Loin d'une vision qui verrait dans la numérisation des services publics l'alpha et l'oméga des politiques d'accès aux droits (p19), la branche famille de la sécurité sociale est convaincue de la nécessité de faciliter l'accès à des professionnels formés et compétents, en particulier pour les publics les plus vulnérables. A ce titre, la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 prévoit un renfort de près de 600 emplois, qui visent notamment à améliorer notre service, qu'il s'agisse de retrouver des accueils inconditionnels, une meilleure accessibilité téléphonique et un raccourcissement de nos délais de traitement des documents que nous recevons.

A ce titre, la Cnaf n'oppose pas l'informatique à l'humain. Nous avons besoin d'outils performants pour traiter les près de 700 000 documents que nous recevons chaque jour et permettre le paiement des 14 millions de foyers allocataires tous les 5 du mois. La très forte volumétrie de notre action explique la difficulté que nous avons à personnaliser autant que les allocataires le souhaiteraient en permanence notre communication, elle explique aussi l'existence de situations moins bien traitées, avec parfois des allers retours préjudiciables ou des erreurs, sans que l'on puisse en déduire un mauvais traitement généralisé des publics servis. Si les pastilles de témoignages (pp. 13, 15, 22 et suivantes) apportent un « effet de réel » cohérent avec l'ambition de rendre compte de situations vécues, elles donnent aussi une vision négative et souvent caricaturale de notre action et des rapports de force entre l'allocataire et l'administration. Les recours à leur intention existent pourtant dans toutes les Caf (commission de recours amiable, médiateur¹...). Or ils ne sont pas ou peu abordés dans le rapport.

Pour conclure, je tiens à préciser que la branche famille n'a aucune difficulté à rendre compte de son action (p20). Elle le fait de façon continue auprès du parlement et à l'occasion de nombreuses missions d'organismes de contrôles qui réalisent des enquêtes sur son action (45 en 2023). Elle est également

¹ Les rapports annuels de la médiation administrative (constats et préconisations) sont accessibles sur le site [caf.fr](https://www.caf.fr/nous-connaître/mediation-administrative) à l'adresse suivante : <https://www.caf.fr/nous-connaître/mediation-administrative>

consciente de ses difficultés. A ce titre, nous avons inscrit comme priorité de la période 2023-2027 l'objectif de « revenir à une meilleure qualité de service, attendue par nos concitoyens ». Nous sommes donc tout à fait disposés à rendre compte au CNLE des progrès que nous réalisons tant dans la gestion des prestations que des projets nombreux que nous menons pour améliorer la vie des personnes en situation de précarité : participation active à l'expérimentation des territoires « zéro non recours » et à son évaluation, déconjugalisation de l'allocation pour les adultes handicapés au 1er octobre 2023 pour permettre à davantage de personnes en couple de bénéficier de ce droit, mise en place au 1er décembre 2023 d'une aide d'urgence pour faciliter la mise en sécurité des victimes de violences conjugales, lancement en 2024 d'un « Pass colo » pour permettre à des dizaines de milliers d'enfants de partir en vacances, mise en place de la solidarité à la source en 2024 et 2025 pour faciliter les démarches déclaratives de plus de 6 millions d'allocataires de la prime d'activité et du revenu de solidarité active, développement de places de crèches et de centres de loisirs pour tous, création d'une assurance vieillesse pour les aidants...

Je vous prie d'agréer, monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées

Nicolas Grivel



Annexe 7 : Récapitulatif des propositions du CNLE

→ **Recommandation 1**

La publicité des sanctions est indispensable pour leur conférer une légitimité (en particulier au titre des « droits et devoirs »), comme l'a rappelé le projet du Gouvernement sur la réforme de France Travail (des indications éparses sont données pages 140 et suivantes du document; leur évolution dans le temps n'est pas connue pour un passé ancien ni en moyen terme).

Aujourd'hui cette norme, qui a valeur partout dans l'Union européenne et dans la plupart des pays de l'OCDE est loin d'être réalisée en France Cette situation se rencontre aux différents niveaux des Collectivités territoriales.

Le CNLE demande au Gouvernement que ce retard soit rapidement comblé.

Toutes les institutions compétentes pour attribuer et compter les sanctions ou les perturbations associées (voir première partie) doivent être mobilisées. Compte tenu de leur importance (voir première partie) le CNLE demande au Gouvernement qu'il assure une publicité régulière des contrôles réalisés et des indus notifiés (montant et nombre), par les organismes responsables (CNAF, Pole Emploi France Travail).

→ **Recommandation 2**

Le CNLE considère comme urgent que la CNAF et les CAF locales (ainsi que France travail et les missions locales) prennent les mesures qui s'imposent pour rendre supportable et exempte de maltraitance institutionnelle la gestion des prestations familiales, du RSA, des minima sociaux et des allocations logement, notamment pour les allocataires dont les trajectoires familiales et d'emploi sont particulièrement instables

Le CNLE demande à être rapidement informé sur les mesures prises à cet égard et il est disposé à déléguer des participants qui le représenteraient dans un groupe de travail à cet effet.

→ **Recommandation n°3**

Les pratiques anormales, voire maltraitantes, suivantes doivent être particulièrement suivies et corrigées : récupérations d'indus sans avertissement ; faire cesser les pratiques qui accélèrent les récupérations alors que d'autres traitements de dossiers trainent (gestion discrétionnaire du temps par les caisses) ; transferts de dossiers non justifiés ; refus ou même absence de propositions d'échéanciers ; traitement dérogatoire de situations de précarité de l'emploi (intérimaires, ouvriers saisonniers en agriculture).

→ **Recommandation 4**

Revenir en arrière (avant la réglementation issue de l'article 118 de la Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009) sur les pratiques de fongibilité

Déjà en 2009, quand il fut consulté, le CNLE avait exprimé clairement son opposition vis-à-vis de la pratique de l'autorisation systématique de récupération des indus sur les allocations des personnes éligibles. Le Gouvernement, non seulement, n'a pas tenu compte de cette opposition mais il a étendu, par la loi de 2019, la portée du principe dénommé « fongibilité » qui permet aux caisses de récupérer les trop perçus sur les allocations.

→ **Recommandation 5**

Protection du revenu minimum insaisissable : Au-delà de la spécialisation -a minima- de la pratique de fongibilité, le CNLE souhaite que les revenus minima que perçoivent les allocataires soient protégés en général contre deux sources de « sanctions de fait », à savoir celles du nouveau régime de sanctions prévu en 2025, et les indus, sans mélanger le traitement juridique des deux.

Il faut donc envisager une disposition nouvelle qui protège, à travers un montant minimum, un revenu plancher. C'est pourquoi le CNLE préfigure ici le fonctionnement de ce mécanisme.

→ **Recommandation 6**

Le CNLE demande au Gouvernement que l'accompagnement soit universel sur le sol français. En effet, l'accompagnement est un droit social, placé au cœur de la protection sociale et, en son sein, de l'insertion sociale et professionnelle, dans l'esprit de l'insertion civique, inventée avec le RMI en 1988. Ce que le CNLE appelle de ses vœux, c'est le droit à l'accompagnement pour l'insertion sociale et professionnelle débouchant sur des emplois et formations de qualité, comme dans le droit commun des politiques de l'emploi, et non un accompagnement comme condition d'accès à un droit à un minima, ou des emplois de moindre qualité, discriminatoires au prétexte qu'on est pauvre ou dans une situation précaire.

→ **Recommandation 6 bis – santé des allocataires du RSA/ et autres minima**

Le CNLE pense que la préoccupation médico-sociale doit être abordée dès le début de l'accompagnement des allocataires du RSA compte tenu de leur état de santé très dégradé, souvent lié à une activité professionnelle antérieure pénible :

- pour les démarches d'accès à la C2S quand l'attribution et le renouvellement n'ont pas été automatiques,
- pour l'initiation puis le renouvellement du dossier MDPH,
- pour le renouvellement des soins post-consolidations pour les accidents du travail et les maladies professionnelles,
- pour le suivi régulier par le médecin traitant et les spécialistes concernés des maladies chroniques, des affections longue durée, des séquelles de maladies professionnelles et d'accidents du travail,
- pour le suivi si nécessaire par une infirmière, un masseur kinésithérapeute,
- pour la participation au programme national « SPORT SANTE ».

L'amélioration de l'état de santé doit leur permettre parfois à terme, quand c'est possible, d'occuper un emploi adapté. Prendre en compte à la foi les capacités des personnes et c'est marquer la reconnaissance pour des travailleurs qui ont été ou sont très souvent en première ligne.

→ **Recommandation 7**

Le CNLE souhaite que soient étendues les garanties procédurales pour les allocataires et les personnes ayant droit aux services et à l'accompagnement vers l'insertion et l'emploi. Dans la loi adoptée, ces garanties ne sont en effet pas prévues de façon suffisante.

Les précédents paragraphes présentent des exemples de telles extensions possibles et le CNLE est disponible pour participer à l'élaboration de ces dispositions, notamment en lien avec les travaux d'élaboration de la loi en 2024 (voir aussi recommandation n°5.)

Pour le faire le CNLE propose de s'inspirer de diverses dispositions existant par ailleurs, notamment dans le domaine du travail. Cela doit aussi s'appliquer dans le domaine des recours

concernant la conclusion des contrats d'engagement et les sanctions, et dans le domaine de la médiation.

Le CNLE demande d'être explicitement associé aux instances en cours de mise en place, notamment avec les personnes pauvres et précaires regroupées dans l'un de ses collèges.

→ **Recommandation 8**

- Mener un suivi efficace du non-recours et de ses causes.
- Mettre en place des objectifs contraignants de lutte contre le non-recours, pour les principaux organismes de protection sociale, au niveau local comme national.
- La réforme de la « solidarité à la source » peut être l'occasion pour diminuer significativement le taux de non-recours.

Elle doit pour cela respecter un certain nombre de conditions, qui ont été bien décrites dans la prise de position à ce sujet du Pacte du Pouvoir de Vivre : Automatiser sans déshumaniser. Cette réforme doit bénéficier de moyens à la hauteur de l'ambition

L'expérimentation Territoires Zéro Non-Recours doit être soutenue dans les 39 territoires expérimentateurs, avec des moyens adéquats. Suite à l'évaluation de cette expérimentation, il sera important de pouvoir généraliser les bonnes pratiques à l'ensemble du territoire national.

- Le non-recours est aussi une conséquence de la politique de numérisation et de retrait des services publics et des organismes sociaux. C'est pourquoi une politique cohérente de lutte contre le non-recours doit prévoir de remettre des moyens humains dans les organismes de protection sociale, dédiés à l'accompagnement des personnes et à l'accès à leurs droits.

- Enfin, la politique de durcissement des sanctions contre les allocataires, que nous constatons en particulier avec la loi dite pour le plein emploi, doit être revue. Le CNLE n'est pas en faveur du développement de ces sanctions, hormis les cas de fraude délibérée.

- En effet, le nombre de sanctions doit au contraire diminuer significativement pour lutter contre le non-recours. L'expérience montre que les sanctions sont généralement contreproductives, génèrent une aggravation de la pauvreté et du non-recours. Elles doivent donc être limitées aux quelques cas de fraude avérée, et être séparées de l'accompagnement, afin que celui-ci puisse se concentrer sur la dynamique d'insertion sociale ou professionnelle et/ou la résolution des principaux problèmes du ménage concerné.

