

SOCIAL

Les bénéficiaires du RSA dans l'enfer des contrôles



Isabelle Rey-Lefebvre

Au fil des ans, des progrès du big data et des croisements de fichiers, les CAF et les départements intensifient leur chasse aux fraudeurs

ENQUÊTE

Sur fond de consensus politique, et forte du soutien de l'opinion publique, la chasse aux fraudes à la prestation sociale est ouverte. Les Caisses d'allocations familiales (CAF), qui toutes prestations confondues (allocations familiales, aides au logement, allocation aux adultes handicapés...) distribuent quelque 95 milliards d'euros à 13,5 millions d'allocataires sont en première ligne. Au fil des ans, des progrès du big data, et des interconnexions de fichiers, elles intensifient et raffinent les contrôles – parfois jusqu'à l'acharnement, comme le dénoncent des associations telles qu'ATD Quart Monde, le Secours catholique ou encore le Défenseur des droits.

« J'ai eu le malheur de pointer au chômage avec un jour de retard, raconte Pierre (il a requis l'anonymat), un Lyonnais de 40 ans, diplômé en droit sans emploi, à l'époque. J'ai immédiatement été radié de Pôle emploi, mais, après explications, vite rétabli. Malheureusement, la CAF avait (et sans me prévenir) suspendu mon droit au RSA [revenu de solidarité active] et à l'APL [aide personnalisée au logement], et là je me suis heurté à un mur pour récupérer mes droits. »

Les fichiers du fisc, de Pôle emploi et de la CAF sont, en effet, connectés entre eux : l'une des conditions de l'octroi du RSA est d'être en recherche active d'un emploi, et toute démarche auprès de l'un a des conséquences sur l'autre – pour ce qui est des CAF, cela se matérialise bien souvent par une interruption des versements.

« L'entretien, au printemps 2019, avec l'agent de la CAF a été une humiliation, poursuit Pierre. Il épluchait chaque ligne de mes comptes bancaires. Avais-je vraiment besoin d'un abonnement Internet ? A quoi avais-je dépensé ces 20 euros tirés en liquide ? Je me suis senti rabaissé. Je suis resté sans ressources pendant dix mois, j'ai frisé l'expulsion de mon logement, fait une dépression ; et ce n'est qu'après avoir consulté un avocat que, en une semaine, tout s'est débloqué. » Depuis, il a retrouvé un emploi.

Dossiers « pas assez étayés »

L'activité de contrôle prend une dimension industrielle avec, en 2019, des vérifications automatiques (28 millions), des contrôles sur pièces (234 000), sur rendez-vous ou au domicile (170 000), menés par près de 2 500 agents dont 700 habilités à se rendre sur place, « *des personnes formées, assermentées, agréées par le tribunal et supervisées* », précise Matthieu Arzel, responsable du département de lutte contre la fraude à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

La CAF a, en outre, accès à de multiples fichiers, aux comptes bancaires ou aux données des caisses de retraite. Mais tous ses agents ne sont pas à l'aise avec ces méthodes qu'une ancienne chargée de recouvrement dénonce : « *Chaque année, on nous assigne des objectifs de montants et de taux de recouvrement qui, s'ils sont atteints, nous font gagner des points pour une prime d'intéressement en fin d'année et, pour les cadres, des points d'avancement de carrière. Tant pis si les sommes à recouvrer sont prescrites ou si les dossiers ne sont pas assez étayés... On commence le recouvrement avant que les recours soient tranchés et si l'allocataire ne se défend pas et ne prend pas d'avocat, on va jusqu'au bout, jusqu'à l'huissier.* »

En 2019, ces redressements ont permis de récupérer 894,6 millions d'euros d'indus dont 323,7 millions considérés comme fraudés. « *Ces contrôles n'aboutissent pas tous à des sanctions. Dans un cas sur trois, nous restituons de l'argent à l'allocataire* », dit M. Arzel, qui reconnaît : « *Nous devons faire des progrès dans la rédaction de nos courriers, qui doivent être plus clairs et explicites, et projetons de puiser le plus possible les informations dans les fichiers source afin de ne pas réclamer sans arrêt des pièces aux allocataires. Un objectif prioritaire, en 2021, est de traquer les fraudes à gros enjeu, montées souvent à base de faux documents par des réseaux constitués.* »

Les 1,8 million de bénéficiaires du RSA, allocation jugée « fraudogène », sont les plus ciblés : sur les 44 135 erreurs et fraudes aux allocations repérées en 2019, 46 % concernent le RSA, 19 % la prime d'activité et 18,5 % l'APL.

Deux motifs principaux sont invoqués. D'abord, la triche sur la déclaration de revenus (69 % des infractions), le RSA étant attribué sous conditions de ressources de tous les membres du foyer, ces dernières devant être réactualisées chaque trimestre. Des parents se voient par exemple redresser pour n'avoir pas déclaré les revenus que leurs enfants ont gagnés comme livreurs.

Deuxième motif : la fraude sur la situation familiale (l'oubli de déclarer le départ d'un enfant majeur), ou encore ce que les enquêteurs de la CAF appellent la « fraude à l'isolement » (un couple non déclaré). Dans ce dernier cas, ils se rendent, parfois sans prévenir, au domicile, interrogent les voisins et traquent le moindre indice. « *Ces "contrôles des brosses à dents", particulièrement intrusifs, visent avant tout les femmes seules avec enfants et placent la famille dans une insécurité permanente*, dénonce Marie-Aleth Grard, présidente d'ATD Quart Monde. *C'est d'ailleurs presque toujours à la femme que l'on réclame le remboursement des indus.* »

« Je suis à bout ! »

Le contrôle, certes légitime, peut devenir insupportable lorsqu'il est vécu comme une suspicion obstinée et irréfutable. Sommée de justifier de revenus qu'elle ne percevait pas, Rhita Hardy, 58 ans, écrivait au conseil départemental du Puy-de-Dôme et à la CAF, le 14 décembre 2019 : « *Croyez-moi, si j'avais de tels revenus, je me passerais du calvaire, du stress, de l'épuisement moral que me font subir les deux administrations (...). Je suis à bout ! Je n'en peux plus ! Depuis que j'ai mis les pieds dans ce maudit département, je vis un calvaire administratif sans précédent (...), et, à 58 ans, c'est épuisant, déprimant et [cela] pouss[e] au suicide !* »

Neuf jours plus tard, « *le 23 décembre 2019 au matin, les gendarmes sont arrivés au magasin pour m'annoncer que Rhita s'était pendue dans la forêt, en haut du village* », raconte Franck, son ancien compagnon, père de leur fille, aujourd'hui majeure. Bien que séparés, Rhita et lui étaient associés dans l'épicerie qu'ils avaient ouverte en 2018 dans un village du Puy-de-Dôme, à la grande satisfaction des habitants.

En débarrassant l'appartement, Franck a retrouvé l'épais dossier des démêlés de son ex-compagne avec la CAF de Clermont-Ferrand, qui lui avait pendant près d'un an coupé le versement du RSA et de l'APL, la soupçonnant de disposer de ressources cachées, d'être aidée financièrement par son ex-mari ou par Franck lui-même, qui habite le même village, à 800 mètres. « *Elle était très rigoureuse et transparente*, se souvient Franck. *Tous les trois mois, elle attestait, documents comptables certifiés à l'appui, qu'elle ne*

tirait aucun revenu de l'épicerie (aujourd'hui fermée alors qu'elle commençait à bien fonctionner), et qu'elle aurait, selon notre expert-comptable, permis de dégager deux salaires en 2020. Pôle emploi avait bien compris l'intérêt de ce projet ; pas la CAF, qui a harcelé Rhita, avec des contrôles chez elle, et [d'autres] de ses comptes bancaires... »

Son avocat, David Bapceres, se souvient : *« La procédure a duré des mois jusqu'à ce que la CAF et le département reconnaissent, en trois lignes d'un style froid, sans motivation ni détails, leurs torts, en décembre 2018, quelques jours avant l'audience du tribunal administratif, que nous avions saisi. Cela a donc coupé court à tout jugement, mais, quelques semaines plus tard, la CAF est revenue à la charge avec les mêmes demandes et arguments, et le drame est arrivé. J'avais vu combien cette affaire minait M^{me} Hardy, tout comme [elle me minait] moi, d'ailleurs. Les familles sortent lessivées, épuisées par ces procédés. »*

« Nous agissons par délégation du conseil départemental, qui a ses propres règles d'évaluation des travailleurs indépendants », explique Didier Grosjean, directeur de la CAF du Puy-de-Dôme depuis le 1^{er} février 2019, et qui à l'occasion de notre entretien a découvert les circonstances du décès de M^{me} Hardy. « Je compatissais à la détresse de cette famille », assure-t-il, avant de rappeler la règle générale : « Un allocataire sur deux est contrôlé chaque année. Les revenus et la situation familiale pouvant évoluer vite, cela justifie des contrôles fréquents. Avec M^{me} Hardy, les échanges ont été nombreux. » Et de renvoyer toute autre demande vers le département.

Droit à l'erreur

M^e David Bapceres reçoit chaque jour des dizaines de demandes d'allocataires poursuivis. Sur les 1 700 affaires qui ont été judiciarisées, il en a gagné plus des deux tiers. Plutôt habitué à une clientèle aisée, cet avocat fiscaliste a, dans son contentieux avec la CAF pour des clients bien plus précaires, découvert le déséquilibre de leurs droits face à une administration qui pratique peu le contradictoire. Les allocataires n'ont par exemple pas accès aux rapports qui les mettent en cause, les décisions contre eux ne sont pas motivées, les voies de recours ne sont pas précisées... Et les CAF suspendent sans préavis tout versement pendant les recours avant leur examen, ce qui est illégal. *« J'essaie de motiver mes confrères sur ce contentieux chronophage et qui rapporte peu, et je suis certain que, si nous nous mobilisons, nous parviendrons, comme dans le domaine fiscal, à faire adopter par les CAF la culture du contradictoire »,* estime l'avocat. Dans ce but, il a fondé l'Association nationale des avocats et des praticiens en droit des prestations sociales (Anapps).

« Les atteintes aux droits des bénéficiaires causées par le durcissement continu de la politique de lutte contre la fraude aux prestations sociales » ont bien été identifiées, en ces termes, dès septembre 2017, par Jacques Toubon, alors Défenseur des droits. Il demandait, entre autres remèdes, que soit instauré un « droit à l'erreur » permettant de rectifier toute déclaration, lequel a bien été inscrit dans la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (loi Essoc, du 10 août 2018). *« Mais je ne l'ai jamais vu mis en œuvre »,* constate M^e Bapceres. *« Il existe bel et bien, assure Matthieu Arzel, et c'est d'ailleurs la rubrique la plus consultée du site de la CAF. »*

Le directeur général de la CNAF, Vincent Mazauric, haut fonctionnaire, ancien directeur général adjoint des finances publiques, reconnaissait ainsi, le 23 juin 2020, devant une commission d'enquête de l'Assemblée nationale : *« A l'évidence, nous ne recourons pas assez largement au principe du contradictoire. Nous allons l'étendre de manière systématique aux contrôles sur pièces. »* En attendant, l'organisme tisse une toile de plus en plus serrée et affine ses listes de profils à risques : autoentrepreneurs, artistes, intermittents du spectacle...

Depuis 2019, un nouvel outil, dont la CAF est très fière, permet d'identifier toute connexion sur son site depuis l'étranger de la part d'un allocataire mettant à jour ses données – et, de ce fait, de donner l'alerte. Les bénéficiaires du RSA sont en effet censés résider en France et ne pas s'absenter du territoire plus de quatre-vingt-douze jours par an (cent vingt jours pour les bénéficiaires de l'APL). Jamila (le prénom a été modifié), 44 ans, qui habite à Roubaix (Nord), l'a appris à ses dépens. Elle avait un petit ami qui vivait en Belgique (et désormais au Royaume-Uni) et qui lui rendait visite les week-ends. Elle s'est donc connectée plusieurs fois depuis ces pays, ce que la CAF a immédiatement interprété comme étant une longue absence hors de France.

« Quand j'ai enfin compris ce que l'on me reprochait – car ce n'était écrit nulle part –, j'ai fourni tous les justificatifs : factures d'électricité, témoignages de voisins... L'agent avec qui j'ai eu un entretien s'est

montré agressif et suspicieux, se mêlant de ma vie intime », raconte-t-elle. L'intervention du Groupe d'information et de soutien aux allocataires et aux familles a été décisive pour rétablir ses droits : « Les méthodes de la CAF sont hallucinantes, très souvent illégales, et escomptent que les allocataires ne se défendront pas », explique son animateur, Amine Elbahi.

Contrôles de masse

La CAF n'est que l'opérateur du RSA, dont les conseils départementaux sont, depuis 2003, les pilotes et les financiers (l'Etat ne compensant que la moitié de leurs dépenses). Ils assurent donc le volet d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi de plus de 2 millions de bénéficiaires, alors que, quand a été créé le revenu minimum d'insertion (RMI), en 1988, ces derniers n'étaient que 350 000. Il était prévu que 20 % du budget RSA soit consacré aux actions d'insertion, mais cette part est aujourd'hui réduite à 6 % ou 7 % en moyenne. Les départements déploient leurs propres contrôles, en plus de ceux de la CAF et de Pôle emploi, grâce à leurs équipes spécialisées chargées de repérer les bénéficiaires qui ne respectent pas le contrat d'engagement réciproque, en principe négocié, qu'ils ont signé.

Refuser une offre d'emploi, ne pas suivre une formation jusqu'au bout, ou, tout simplement, ne pas se présenter à une convocation du référent peut conduire à la réduction temporaire ou définitive de 50 %, 80 % ou 100 % du RSA, voire à des amendes. Ces sanctions sont décidées dans des commissions d'équipes pluridisciplinaires, lesquelles réunissent élus, travailleurs sociaux et, en théorie, représentants des allocataires. C'est devant elles que sont convoquées, collectivement ou individuellement, les personnes visées.

« C'est un véritable tribunal, un conseil de discipline, estime Jérôme Bar, cofondateur de l'association Aequitaz, qui milite pour la justice sociale. Le fait que le travailleur social référent devienne un juge ne peut que biaiser le dialogue et briser la confiance. Comparaitre devant cette commission est stressant, inefficace car décourageant, et injuste. Toute la famille est pénalisée. » Certains départements procèdent même à des contrôles de masse en convoquant simultanément 500 à 800 personnes, et les absents non excusés sont sanctionnés. En 2019, 115 000 foyers auraient subi ce sort, selon une enquête d'Aequitaz et du Secours catholique parue en octobre 2020.

« Marqueur politique »

Le département du Nord avait, en 2016, montré l'exemple de la rigueur en radiant d'un coup plus de 15 000 allocataires. *« Quand je suis arrivé à la tête du département, en 2015, la collectivité était en difficulté financière, avec une dette de plus de 100 millions d'euros auprès de la CAF au titre du RSA, dit Jean-René Lecerf, président (LR) du conseil départemental. Je me suis aperçu que 45 000 allocataires étaient dans la nature, alors nous avons repris contact avec eux, radié tous ceux qui n[avaie]nt pas répondu, mais aussi remobilisé les dispositifs d'insertion et de recherche d'emploi. Entre 2016 et 2020, le département a appliqué près de 50 000 sanctions. Quelques voix m'ont, au début, reproché de mener la chasse aux pauvres, mais aujourd'hui, tous les courants politiques, me soutiennent y compris Martine Aubry [maire socialiste de Lille]. »*

Le département du Nord aurait ainsi économisé entre 2 et 3 millions d'euros par an. Ces résultats intéressent d'autres départements. Le conseil départemental de l'Eure a, depuis 2016, mandaté la CAF pour réaliser, en son nom, une centaine de contrôles par an, au lieu de vingt auparavant. En 2019, celui de Tarn-et-Garonne a radié 360 allocataires sur 6 533 et en a sanctionné 1 110 autres.

Sur les forums de discussion entre fonctionnaires territoriaux, les « bonnes recettes » s'échangent. *« Sur le RSA, les premiers contrôles ont porté sur les travailleurs indépendants, avec demande de relevés bancaires [professionnels] et personnels. Ce créneau semble très porteur », se félicite un contrôleur des Hauts-de-Seine. « Si pas de contrat [d'engagement réciproque signé], radiation après trois mois », recommande de son côté un responsable de Tarn-et-Garonne.*

« La lutte contre les fraudes au RSA est, bien sûr, motivée par un souci de bonne gestion de l'argent public, analyse Vincent Dubois, sociologue et politologue. Mais elle est devenue un marqueur politique, un argument électoral, avec l'accord de ceux, à gauche, qui ont mis en place le revenu minimum d'insertion – l'ancêtre du RSA – et veulent prouver qu'ils ne sont pas naïfs. »