

*Prestations sociales de la Caf et  
logement*

Enquête nationale sur les freins rencontrés  
par les personnes et les structures  
associatives qui les accompagnent

Réalisée pour la Fondation Abbé Pierre  
De décembre 2019 à mars 2020  
Publiée le 15 juin 2020



<b>LES ÉLÉMENTS CLÉS DE L'ENQUÊTE</b>	<b>3</b>
Quelques mots sur l'enquête	4
Les constats de l'étude	4
<b>PARTIE 1 - REMARQUES PRÉLIMINAIRES</b>	<b>8</b>
Situation du mal-logement en France et réponse de la puissance publique	9
<i>L'importance des prestations sociales dans l'accès et le maintien dans le logement</i>	9
<i>Parcours classique d'une personne effectuant une demande de prestations</i>	10
Pourquoi cette enquête ?	13
<i>Constats récents sur les difficultés d'accès aux prestations sociales et à leur maintien</i>	13
<i>Le rôle des associations pour limiter ces freins et les difficultés rencontrées</i>	14
Présentation synthétique de la méthode	17
<i>Choix méthodologiques</i>	17
<i>Questionnaire</i>	18
<i>Entretiens semi-directifs et monographies</i>	19
<b>PARTIE 2 - DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PERSONNES DANS L'ACCÈS À LEURS DROITS</b>	<b>20</b>
Difficultés rencontrées lors de la demande de prestations	21
<i>Comprendre les démarches à suivre</i>	21
<i>Constituer le dossier</i>	21
<i>Envoi du dossier aux services des Caf</i>	23
<i>Les difficultés relatives aux principales prestations</i>	24
<i>Délais d'instruction</i>	25
Refus et ruptures de prestations	26
<i>Dossiers incomplets</i>	26
<i>Problèmes lors de l'instruction des dossiers</i>	28
<i>Contrôle et suspicion de fraude</i>	31
<i>Changement de situation</i>	33
<i>Demandes de remboursement des sommes trop-perçues</i>	33
<i>Motivation insuffisante des décisions des Caf</i>	35

<b>PARTIE 3 - LES DIFFICULTÉES RENCONTRÉES PAR LES STRUCTURES DANS LEURS RELATIONS AVEC LA CAF</b>	<b>36</b>
Les rapports avec les Caf	37
<i>La communication avec les Caf</i>	37
La contestation des décisions	40
<i>Davantage de recours amiables que de recours contentieux</i>	41
<i>Freins à la contestation</i>	43
Refus de la personne d'engager la contestation	43
Manque d'expertise juridique	44
Manque de temps	45
<i>Issue des démarches</i>	45
Les freins rencontrés par les structures accompagnant les personnes dans leurs démarches	46
<i>Le recours à l'interlocuteur privilégié : une ressource controversée</i>	46
Les enjeux de la relation des structures avec la Caf : interlocuteur privilégié et coopération	46
Rupture d'égalité et interlocuteur privilégié : la vigilance des structures	47
Méfiance des structures vis-à-vis de l'interlocuteur privilégié	48
<i>Modalités d'accompagnement des structures face aux blocages et rapport à la contestation</i>	49
Approche graduelle dans les relations avec les Caf et médiation	49
Dénonciation des pratiques des Caf et rapport positif à la contestation	50
Dénonciation des pratiques des Caf mais rapport compliqué à la contestation	51
<i>Une transformation des missions d'origine des structures ?</i>	52
Une recherche active de spécialisation	53
Un refus de transformation des missions de la structure	53
Transformation subie des missions des structures accompagnantes	54
<b>RECOMMANDATIONS</b>	<b>63</b>
<b>Remerciements</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>64</b>
<i>ANNEXE N° 1 - Liste des abréviations</i>	64
<i>ANNEXE N°2 - QUESTIONNAIRE - Méthodologie (compléments)</i>	64
<i>ANNEXE N°3 - QUESTIONNAIRE - Résultats détaillés</i>	68
<i>ANNEXE N°4 - ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS</i>	76
<i>ANNEXE N°5 - BIBLIOGRAPHIE</i>	77

## **LES ÉLÉMENTS CLÉS DE L'ENQUÊTE**

---

## Quelques mots sur l'enquête

1. **Une vision globale des difficultés d'accès et de maintien des prestations sociales délivrées par les Caf.**
  - Les prestations sociales délivrées par les Caf (**prestations familiales, allocations logement, minima sociaux, prime d'activité**) sont des ressources essentielles pour les ménages aux revenus modestes, notamment pour assurer leur accès au logement et leur maintien dans celui-ci.
  - Un refus, ou une rupture de versement, peut avoir des conséquences graves. Il convient d'identifier la nature des freins et les difficultés d'accès aux prestations sociales.
2. **Une étude réalisée par le biais des associations œuvrant dans le champ de l'habitat et accompagnant des ménages aux revenus modestes.**
  - Cette étude a été réalisée à partir d'une enquête quantitative auprès d'environ 200 structures associatives, et d'une série d'entretiens conduits avec une douzaine d'entre elles.
  - Les associations sont un rouage essentiel de l'accès aux prestations sociales. Par leur mission d'accompagnement, elles ont une vision **complète** des problèmes que peuvent rencontrer les personnes. En contact avec les Caf, elles aident les personnes à dépasser ces difficultés, et facilitent leur accès aux prestations sociales.

## Les constats de l'étude : des difficultés à chaque étape du parcours d'accès et de maintien des prestations

1. **Des difficultés lors de la démarche de demande de prestations sociales :**
  - **70%** des structures indiquent que les personnes qu'elles accompagnent rencontrent « souvent » ou « habituellement » des **difficultés lorsqu'elles réalisent un dossier auprès des Caf**. Plusieurs raisons sont avancées :
    - Pour **40%** des structures, le principal obstacle rencontré par les personnes prend la forme de **difficultés à comprendre les attentes des Caf** → *manque de lisibilité des démarches, barrière de la langue...*
    - Pour **40%** des structures, le principal obstacle prend la forme de **difficultés pour les personnes à rassembler les documents requis par les Caf** → *difficultés à obtenir*

*le document auprès d'autres administrations ou auprès du bailleur, difficultés à obtenir une adresse administrative ou un compte bancaire.*

## 2. Des difficultés lors de l'**instruction de la demande de prestations sociales conduisant à des refus d'octroi ou des ruptures de versement**

- **50%** des structures associatives indiquent que des personnes voient « **parfois** » l'octroi de prestations **refusé** alors qu'elles sont pourtant éligibles. **55%** des associations indiquent que des personnes voient « **souvent** » ou « **habituellement** » leurs prestations **suspendues** alors qu'elles y sont toujours éligibles. Plusieurs explications sont avancées :
  - Des dossiers incomplets
    - Pour **40%** des structures, ces refus ou ruptures sont « souvent » ou « habituellement » le résultat de **dossiers incomplets** envoyés par la personne → *problèmes de lisibilité des démarches (informations et pièces justificatives à fournir aux Caf).*
  - Des dysfonctionnements lors de l'instruction de la demande par la Caf : quatre causes relevées
    - Près de **50%** des associations indiquent qu'il arrive « souvent » ou « habituellement » que les Caf **perdent un document qui leur a été envoyé.**
    - **25%** des associations indiquent qu'il arrive « souvent » ou « habituellement » que les Caf **demandent un document qui n'est pas nécessaire à la constitution du dossier.**
    - Pour **40%** des structures, les freins rencontrés lors de l'instruction du dossier proviennent « parfois » de difficultés d'**interprétation du droit par les Caf** → *par exemple le droit des citoyens de l'Union européenne.*
    - Pour **20%** des structures, des difficultés d'**appréciation de documents** au cours de l'instruction expliquent « souvent » ou « habituellement » les ruptures ou refus.
  - Pour **35%** des associations, les **changements de situation** (nouveaux droits, déménagement) sont « rarement » traités de manière satisfaisante et peuvent s'accompagner de ruptures de versement → *délais de transferts entre Caf, d'actualisation des informations personnelles ...*
  - Des ruptures de versement liées à des sommes trop-perçues.

- Des suspensions lors de **contrôles anti-fraudes**, malgré le droit à l'erreur.

3. La **dématérialisation** : des gagnants et des perdants

- La dématérialisation est à plusieurs égards un progrès, à la fois pour les personnes, les Caf et les intervenants sociaux qui accompagnent les personnes dans leurs démarches.
- Mais le déclin **de l'accueil physique** au guichet pénalise les personnes qui ne maîtrisent pas l'outil informatique ou qui n'y ont pas accès. Souvent, il s'agit des personnes les plus vulnérables : ainsi, la dématérialisation, sans maintien d'un minimum d'accueil physique et d'un accompagnement aux démarches, peut **contribuer à aggraver certaines situations de précarité**.

4. Les **délais de traitement** : pour **65%** des structures, les dossiers sont « souvent » ou « habituellement » traités dans des **délais qu'elles ne jugent pas « raisonnables »**. Ces délais peuvent avoir des conséquences graves pour certains ménages, même si le droit à un versement rétroactif des prestations semble respecté.

5. Des **difficultés à comprendre les décisions des Caf** : mise en évidence d'un **manque de transparence des décisions des Caf** : près de **50%** des structures indiquent que les Caf **ne motivent que « rarement » de manière suffisante le refus ou la suspension des prestations**, en particulier pour les sommes **trop-perçues**.

6. **La communication avec les Caf** : les associations sont globalement satisfaites des moyens de communication proposés par les Caf, notamment l'accueil au guichet, l'e-mail et le téléphone. Une fois le dialogue entamé, les structures se montrent plutôt satisfaites de leurs échanges avec les Caf. Cela s'explique notamment par l'existence de « *partenariats privilégiés* » entre les associations et les Caf.

7. Des **freins à l'engagement du recours contentieux** :

- Les associations recommandent fréquemment **la contestation amiable** aux personnes qu'elles accompagnent et qui font l'objet d'une décision défavorable.
- Seules **20%** des associations disent proposer « souvent » ou « habituellement » un accompagnement au **recours contentieux**. Plusieurs raisons sont avancées :
  - **55%** des structures citent la **réticence des personnes** comme frein à l'accompagnement au contentieux.
  - **45%** des structures expliquent y renoncer car elles ont le **sentiment de ne pas disposer de l'expertise nécessaire**.

- **35%** des structures citent un **manque de temps** comme frein à cet accompagnement.



## PARTIE 1 - REMARQUES PRÉLIMINAIRES

---

Cette première partie décrit les raisons qui ont motivé la présente enquête. De brefs rappels sur le système d'aides au logement français sont présentés. Vient ensuite une présentation des travaux récents qui se sont intéressés aux freins rencontrés par les personnes dans leurs parcours d'accès aux prestations sociales. La majorité de ces travaux étudient des freins spécifiques et offrent une vision partielle des difficultés rencontrées. **En revanche, peu d'enquêtes se sont intéressées de manière spécifique aux difficultés rencontrées par les associations qui accompagnent les personnes dans leur accès aux prestations délivrées par les Caf.** Ainsi, l'ambition de cette enquête est double : avoir une vision plus fine des difficultés rencontrées par les personnes et de celles rencontrées par les associations. La méthodologie suivie est la suivante : une enquête quantitative sur questionnaire réalisée auprès d'environ 200 structures associatives et une série d'entretiens semi-directifs conduits avec une douzaine d'entre elles.

## ***Situation du mal-logement en France et réponse de la puissance publique***

### ***L'importance des prestations sociales dans l'accès et le maintien dans le logement***

La Fondation abbé Pierre estime que la France compte environ 4 millions de personnes mal logées en 2020<sup>1</sup>. Ce chiffre inclut plus de 140 000 personnes sans domicile fixe et 640 000 personnes en hébergement « contraint chez des tiers ». La Fondation abbé Pierre estime de surcroît à plus de 12 millions le nombre de personnes « fragilisées » dans leur rapport au logement, la moitié étant contrainte de fournir un effort financier « excessif » pour se loger<sup>2</sup>.

Pour répondre à cette crise du logement, la puissance publique intervient depuis longtemps sur le marché du logement. Elle agit sur l'offre de logement à travers les « **aides à la pierre** » et sur la demande à travers les « **aides à la personne** ». Ces dernières prennent essentiellement la forme de prestations monétaires qui aident les ménages à faire face aux charges du foyer : prestations d'aide au logement (APL, ALS, ALF<sup>3</sup>) mais aussi chèque énergie et aides du Fonds de solidarité logement.

Au-delà de ces dispositifs ciblant directement la demande de logements, d'autres prestations participent indirectement à soutenir les foyers les plus modestes dans leur accès au logement. C'est le cas de nombreuses prestations versées aux ménages modestes : **prestations familiales, minima sociaux, prime d'activité, etc.** Ces prestations doivent ainsi être prises en compte dans toute analyse de la politique du logement en France.

Pour mener à bien cette politique, l'État s'appuie sur un large ensemble d'acteurs : agences nationales (ANAH, ANRU, etc.), collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale, etc. **Les Caf, caisses d'allocations familiales départementales du réseau de la Cnaf (Caisse nationale d'allocations familiales), sont des actrices centrales de la politique du logement.** Elles sont responsables de l'accompagnement des personnes dans leurs démarches d'accès aux prestations d'aide au logement<sup>4</sup>. Ce sont également elles qui étudient et apprécient les dossiers constitués par les personnes<sup>5</sup>. Ce sont elles, enfin, qui leur versent les prestations<sup>6</sup>. Les Caf jouent ainsi un rôle majeur pour l'accès aux droits des personnes.

---

<sup>1</sup> La Fondation Abbé Pierre, [Rapport annuel: état du mal-logement en France en 2020](#), p.368, 2020.

<sup>2</sup> Personnes subissant un taux d'effort net supérieur à 35 %, leur laissant un reste-à-vivre inférieur à 650 euros par mois et par UC.

<sup>3</sup> Une liste complète des acronymes utilisés dans ce document se trouve à l'ANNEXE 1, p.64

<sup>4</sup> Cnaf, *Site internet*, « [Les missions et activités de la Caf](#) ».

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

### *Parcours classique d'une personne effectuant une demande de prestations*

En 2019, près de 13 millions de foyers ont perçu au moins une prestation Caf<sup>7</sup>, ce qui représente près de 33 millions de bénéficiaires et 94,6 milliards d'euros. Cette année-là, près de 18% des prestations versées concernaient directement le logement.

Le Document 1 (ci-dessous) présente de manière schématique le parcours que doit réaliser une personne pour accéder à des prestations versées par les Caf. Tout d'abord, il faut que la personne connaisse ses droits, c'est-à-dire qu'elle sache à quelles prestations elle peut prétendre compte tenu de sa situation et de ses ressources. À ce titre, le non-recours aux prestations sociales constitue un défi majeur pour les politiques sociales. L'Odenore (Observatoire du non-recours aux droits et services) évalue, par exemple, le taux de non-recours au RSA à plus de 36% en 2016<sup>8</sup>.

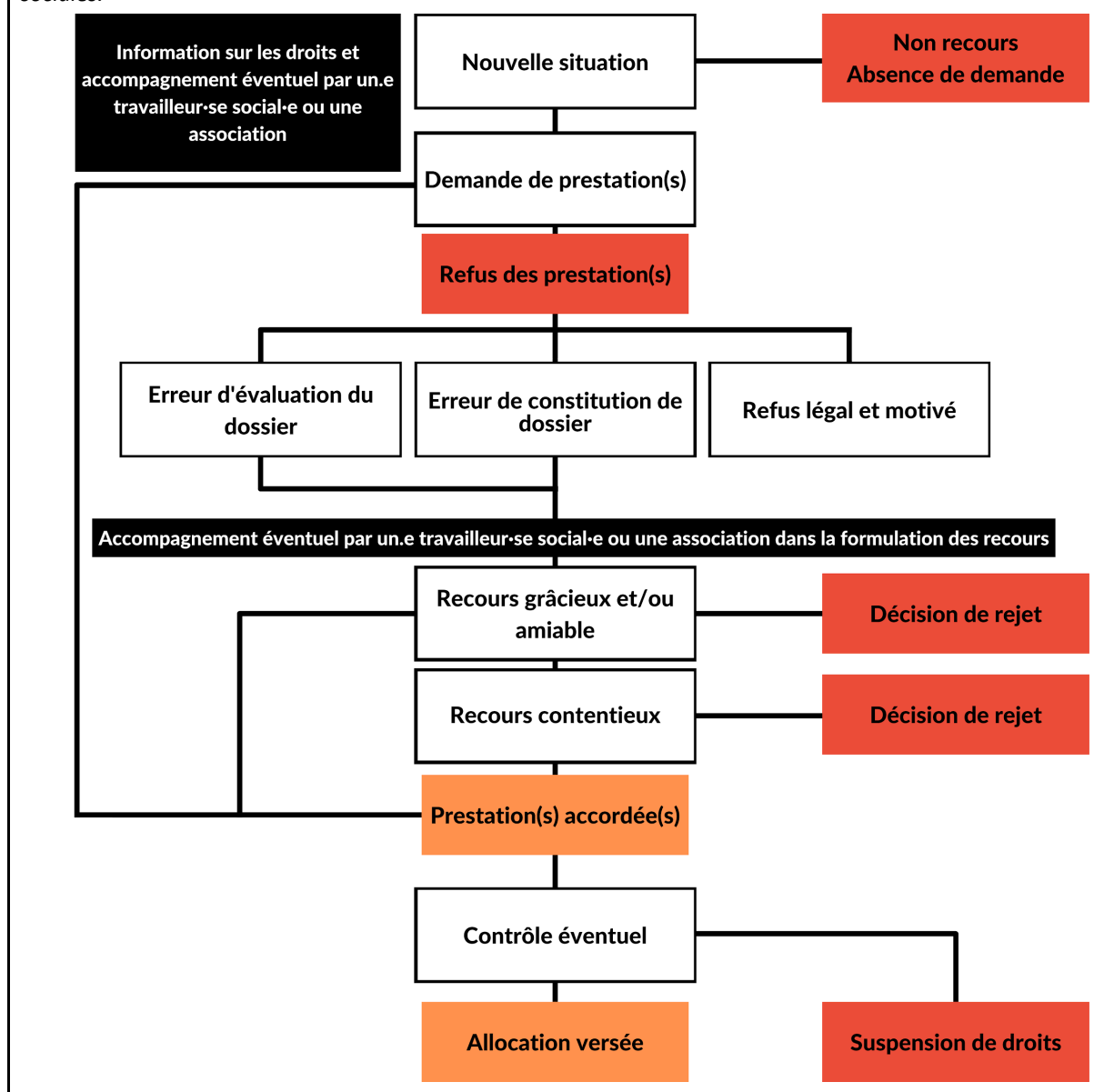
Une fois informée de ses droits, la personne réalise une demande de prestations auprès de la Caf de son département. Cette étape consiste le plus souvent à transmettre les documents requis (formulaire rempli, quittance de loyer, fiche de paie, etc.). La Caf étudie ensuite les documents reçus et valide ou non l'ouverture des droits. Le cas échéant, la personne perçoit les prestations.

---

<sup>7</sup> Cnaf, Site internet, [« Rapport d'activité de la branche famille de la Caf »](#), 2019.

<sup>8</sup> Odenore et Assemblée nationale, [Evaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale. 2016.](#)

**Document 1 - Infographie** : Chronologie du parcours d'une personne lors d'une demande de prestations sociales.



Lorsqu'une Caf refuse ou suspend les prestations, des voies de recours permettent de contester les décisions des Caf<sup>9</sup> : le recours gracieux, la médiation, la saisine de la commission de recours amiable, jusqu'à la contestation devant le tribunal. Mobiliser ces voies de recours est également possible lorsque les Caf ne répondent pas aux demandes dans un délai raisonnable. Tout au long du parcours ainsi décrit, les personnes peuvent être accompagnées par des structures associatives.

<sup>9</sup> Voir ZOOM 1 - Les voies de contestation, p.12

## ZOOM 1 - Les voies de contestation<sup>10</sup>

Toute décision individuelle d'une Caf (sommes trop-perçues, suspension, refus, etc.) est contestable. Dans le cadre de cette enquête, plusieurs formes de recours seront distinguées. La procédure peut varier en fonction de la prestation sociale concernée.

**Contacteur une Caf.** La première étape consiste à entrer en contact avec la Caf. Ce contact permet à la fois d'essayer de comprendre les raisons qui ont motivé la décision et de demander à réévaluer la situation. La démarche peut être faite par téléphone, e-mail, lettre ordinaire, ou encore au guichet.

### *Recours amiable*

**Recours gracieux.** Il est possible d'entamer une procédure plus formalisée. Il s'agit ici d'un courrier individuel signé par la personne contestant la décision et envoyé en recommandé avec accusé de réception. Il convient de noter que cette démarche doit être faite dans un délai de deux mois après la notification de la décision contestée. Les Caf disposent d'un délai de deux mois pour répondre au recours gracieux. Le silence de la Caf à l'issue de ce délai constitue une décision implicite de refus qui pourra être contestée.

**Commission de Recours amiable.** L'allocataire peut saisir la Commission de Recours amiable (dans un délai de deux mois suivant la décision contestée). Le recours à la Commission de Recours amiable est un recours individuel envoyé en recommandé avec accusé de réception. La Commission a deux mois pour instruire le dossier et rendre une décision. Ce recours devant la Commission constitue un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à la saisine du juge dans le cadre d'une procédure contentieuse devant le tribunal.

### *Recours contentieux*

**Saisine du tribunal.** Si aucune des voies amiables n'a abouti, l'étape suivante est le recours contentieux. Cette démarche consiste à saisir le Tribunal administratif (pour le RSA et les APL) ou le Tribunal judiciaire (pour les prestations familiales). Le juge des référés peut être saisi en urgence sans attendre la décision de la CRA, dès lors que la personne produit une copie du recours (voir décision Tribunal Administratif de Melun, 24 janvier 2020, n°2000125).

### *A tout moment de la procédure*

**Médiateur de la Caf.** Il est possible de se tourner vers le médiateur de la Caf en parallèle des démarches de recours amiable par courrier ou via le site Internet des Caf. Cette saisine n'est pas obligatoire, et ne suspend pas le délai du recours amiable (2 mois), ni du recours contentieux ensuite. Le rôle du médiateur n'est pas de statuer sur le contenu du dossier mais de rétablir la communication entre la personne et la Caf dont elle conteste la décision, pour qu'une solution au litige soit trouvée.

**Le Défenseur des Droits<sup>11</sup>.** En parallèle, il est possible de saisir le Défenseur des Droits. L'institution peut être saisie de trois manières : par un formulaire en ligne, par courrier ou en rencontrant un délégué régional.

<sup>10</sup> Fondation Abbé Pierre, [Les fiches pratiques : Droits sociaux liés à l'habitat](#), voir fiche sur « Les prestations sociales », p. 6.

<sup>11</sup> Site du Défenseur des Droits, [« Comment saisir le Défenseur des droits »](#).

## **Pourquoi cette enquête ?**

### **Constats récents sur les difficultés d'accès aux prestations sociales et leur maintien**

Le parcours d'accès aux prestations n'est pas toujours aisé : de nombreux rapports d'associations mobilisées contre le mal-logement interpellent sur l'existence de freins dans l'ouverture et le maintien des droits sociaux, et sur leurs conséquences. En effet, les difficultés d'accès et de maintien des prestations sociales ont un impact direct sur les possibilités d'accès à un logement et au maintien dans celui-ci.

L'accès aux droits est d'abord entravé par des freins réglementaires et législatifs. Par exemple, le Défenseur des droits soulignait en 2019<sup>12</sup> que certaines dispositions encadrant la lutte contre la fraude limitent l'accès effectif aux prestations, renforçant ainsi la précarité des personnes touchées. En 2017, le rapport de l'Odenore "Vivre en situation de non-recours"<sup>13</sup> étudiait également les facteurs entravant l'accès effectif aux prestations sociales.<sup>14</sup>

De même, une importante production académique en sciences sociales met l'accent sur les rapports de force entre acteurs, véhiculés par le fonctionnement même de la bureaucratie d'État<sup>15</sup>. Ces analyses peuvent être mobilisées pour expliquer la coordination parfois difficile entre les différents services d'une institution comme les Caf ou entre les Caf et les autres acteurs de la sphère sociale (ex : Cnam, préfecture). Ces blocages d'ordre administratif font partie du paysage de l'accès et du maintien des prestations sociales.

Apparu plus récemment, le processus de dématérialisation est aujourd'hui largement documenté par la littérature associative, et constitue une difficulté supplémentaire pour les personnes dans l'élaboration de leur dossier de demande d'aides et le maintien de celles-ci. Par exemple, les conséquences de la dématérialisation sur l'accès effectif aux droits sont dénoncées par le Secours Catholique<sup>16</sup> dans son rapport sur l'accès aux droits et les inégalités numériques, qui met en avant une fracture numérique grandissante entre différentes catégories de la population.

---

<sup>12</sup> [Défenseur des droits, « Le droit à l'erreur, et après ? »](#), 2019.

<sup>13</sup> [Odenore, "Vivre en situation de non recours", 2017](#)

<sup>14</sup> Voir ZOOM 2, p. 14.

<sup>15</sup> Lipsky, Michael (2010). Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY.

<sup>16</sup> Secours Catholique, « *Accès aux droits et inégalités numériques* », mai 2018.

## **ZOOM 2 - Etude de l'Odenore, "Vivre en situation de non-recours" (2017)**

Cette étude s'intéresse au non-recours frictionnel, c'est-à-dire aux situations où une personne ne reçoit pas la totalité de ses prestations, alors même qu'elle est éligible et que ses droits sont ouverts. Cette étude, à partir d'entretiens avec des allocataires, met en évidence plusieurs facteurs pouvant expliquer les situations de non-recours frictionnel :

- la personne n'a pas envoyé à temps des pièces justificatives
- la situation de la personne change régulièrement, ou elle doit fournir régulièrement certaines pièces (notamment un titre de séjour), ce qui crée des ruptures de versement
- les Caf ont commis une erreur, par exemple dans le nom et prénom de l'allocataire
- les délais de traitement d'autres organismes que les Caf, ou des difficultés de communication entre organismes (par exemple, les préfectures et les bailleurs), empêchent le versement effectif de prestations

Le rapport montre que ces situations de non-recours frictionnel sont sources de difficultés importantes pour les allocataires. Ces difficultés sont financières, mais ont également des conséquences psychologiques non-négligeables : de telles ruptures créent un sentiment d'instabilité pour des ménages dont les prestations sociales représentent une source vitale de revenu.

### ***Le rôle des associations pour limiter ces freins et les difficultés rencontrées***

Face aux difficultés rencontrées par les personnes pour accéder aux prestations sociales, une importante activité s'est progressivement développée autour de l'accompagnement dans l'accès et le maintien des aides sociales de la Caf. Elle s'articule, schématiquement<sup>17</sup>, de la manière suivante : aux côtés des intervenants sociaux institutionnels, et de manière complémentaire, les structures associatives jouent un rôle crucial et font office d'intermédiaire entre les personnes et les Caf. Elles sont non seulement des vecteurs d'information, mais aussi de véritables acteurs dans le champ de la protection sociale, puisqu'elles prennent une part active dans l'accompagnement des personnes.

La réalité est souvent plus complexe et les structures rencontrent elles-mêmes des difficultés dans leur accompagnement des personnes, qu'il soit administratif ou juridique. La complexification du droit en matière de prestations sociales est de plus en plus identifiée comme un frein à l'action de ces structures. Les fiches pratiques élaborées par la Fondation abbé Pierre et ses partenaires, ou par l'ANIL, suggèrent en effet que le besoin de formation des acteurs associatifs est encore important.

La littérature associative met assez peu en avant le rôle que pourrait jouer la contestation juridique dans l'action des structures, alors même que la jurisprudence, notamment européenne, montre son potentiel dans le déblocage des situations<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Voir Document 2, p. 16.

<sup>18</sup> En ce sens, des décisions comme CJUE, 27 février 2014, C-79/13 sur l'accès au logement pour les personnes en demande d'asile, ou encore Cour EDH, 9 avril 2015, Mme T. c. France, n°65829/12 sur le DALO, démontrent une certaine efficacité du le recours contentieux.

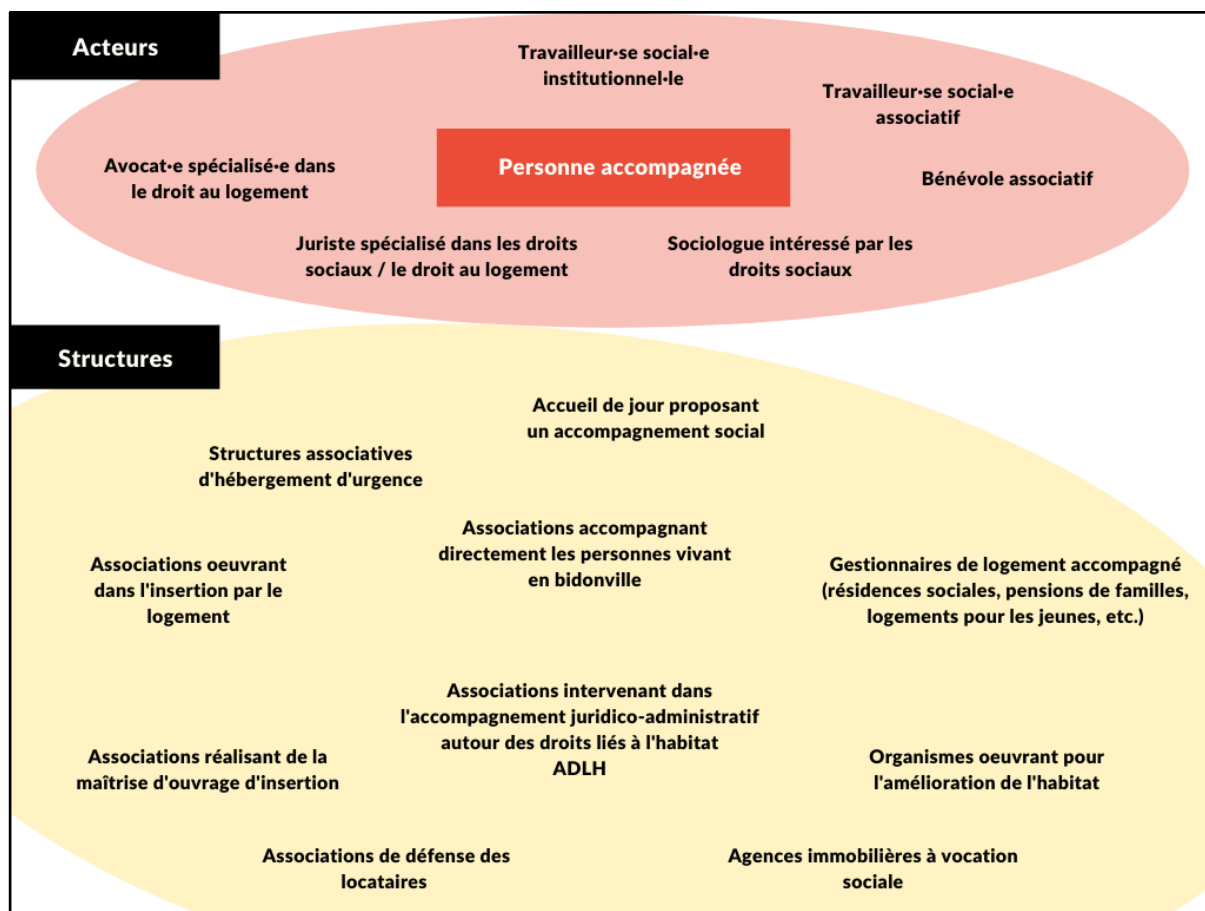
### ZOOM 3 – Des associations d'accès aux droits liés à l'habitat

De nombreuses associations d'accès aux droits liés à l'habitat, présentes sur l'ensemble du territoire, font partie d'un réseau animé par la Fondation abbé Pierre. Elles accompagnent les personnes en situation de mal-logement (information, activation et maintien des droits), et mènent également des actions de sensibilisation et d'interpellation des pouvoirs publics, afin de faire évoluer le cadre légal.. Dans le cadre de leurs missions d'accompagnement juridico-administratif, elles sont parfois amenées à jouer un rôle d'intermédiaire entre les Caf et les personnes accompagnées.

Afin d'avoir une vision globale, et non plus segmentée, des freins à l'accès et au maintien des droits rencontrés dans le cadre de l'accompagnement proposé par les structures, la Fondation abbé Pierre a souhaité la réalisation de la présente enquête. Elle a ainsi voulu **capitaliser les remontées de terrain pour être à même d'objectiver et de qualifier la nature des difficultés rencontrées**. Cet effort de synthèse s'accompagne d'une volonté de partager ces informations avec les organismes concernés : **échanger sur les actions à entreprendre est en effet essentiel pour lever ces difficultés et envisager collectivement les modalités de procédures d'accès aux droits effectives**.



**Document 2 - Infographie** : Ce schéma cite l'ensemble des catégories d'acteurs et des types de structures qui ont été contactés dans le cadre de cette enquête. En effet, de par leurs différentes missions, ils sont amenés à intervenir dans le champ des droits sociaux.



## **Présentation synthétique de la méthode**

### **Choix méthodologiques**

La présente enquête a été confiée par la Fondation abbé Pierre à quatre étudiant·e·s en première année de Master d'Affaires publiques à Sciences Po Paris dans le cadre du dispositif des Projets collectifs<sup>19</sup>. Elle se compose de deux volets complémentaires : un travail d'enquête à partir des réponses d'intervenants sociaux à un questionnaire, d'une part, et une série d'entretiens semi-directifs complétés de monographies, d'autre part. L'objectif était d'identifier et de documenter à la fois la nature et l'étendue des difficultés rencontrées par les personnes dans l'accès/le maintien de leurs prestations, mais également les rapports des personnes et des associations avec les Caf.

Le questionnaire a été adressé à des structures<sup>20</sup> amenées à accompagner des personnes qui rencontrent des difficultés dans l'accès ou le maintien de leurs prestations plutôt qu'aux personnes directement. Ce choix méthodologique s'explique par le fait que la Fondation soutient l'action des associations qui accompagnent les personnes en difficulté de logement dans leurs démarches d'accès aux droits. Ces structures se trouvent en première ligne aux côtés des personnes et constituent un lieu d'observation pertinent des difficultés d'accès aux droits que celles-ci peuvent rencontrer. Interroger les associations qui interagissent avec les Caf permet aussi de restituer une vue d'ensemble de l'écosystème intervenant en faveur de l'accès aux droits sociaux. L'approche méthodologique retenue permet de rendre compte du rôle majeur joué par les structures dans l'accès aux prestations, alors même qu'il ne s'agit pas de leur mission originelle.

**La méthodologie retenue appelle toutefois à une certaine précaution dans l'interprétation des résultats.** Tout d'abord, **les publics accompagnés par les associations ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des bénéficiaires des prestations Caf.** Dans la mesure où les personnes mal-logées sont en général dans une situation de précarité plus importante, ce biais de sélection permet néanmoins d'identifier les blocages les plus prégnants. De plus, les réponses reçues reflètent la perception des structures. Certaines d'entre elles ont une vision territoriale et partielle du fonctionnement des Caf, ou bien accompagnent les publics les plus exclus et les plus en difficulté, ce qui peut biaiser leur vision du fonctionnement plus général des Caf. De fait, leurs propos ne peuvent pas toujours être généralisés. Les données obtenues permettent toutefois de comparer l'ampleur et les conséquences des différents types de blocages.

---

<sup>19</sup> Module d'initiation à la gestion de projet, ouvert en première année des masters de Sciences Po Paris. Facultatif, il est choisi par les étudiants et leur engagement est actif dans un projet qu'ils réalisent pour et avec un partenaire.

<sup>20</sup> Voir Document 2, p. 16.

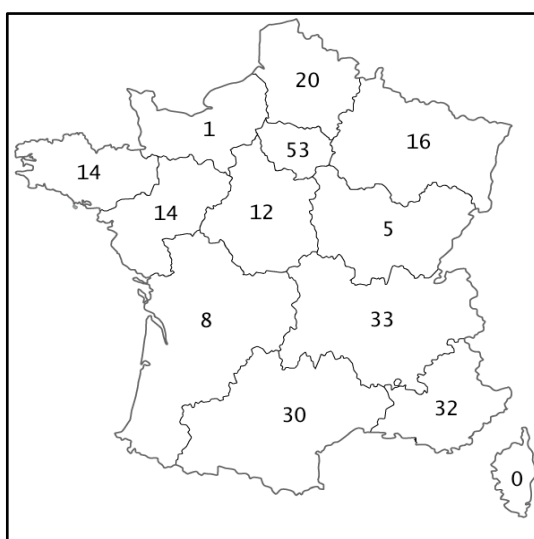
## Questionnaire

Le questionnaire est structuré de façon à suivre la chronologie d'une procédure de demande d'allocations : réalisation du dossier, instruction de la demande et contestation éventuelle de la décision de refus (explicite ou implicite) d'octroi de la prestation. Le questionnaire a été élaboré en lien avec la Fondation abbé Pierre et plusieurs acteurs ressources sur le sujet.

La Fondation abbé Pierre a ensuite pris en charge sa diffusion par e-mail auprès de structures œuvrant dans le champ du logement, du logement d'insertion, de l'hébergement et des accueils de jour. Les structures de cet échantillon accompagnent des publics très différents. Leur mission première n'est généralement pas de proposer un accompagnement à l'ouverture des droits sociaux, souvent proposé par les travailleurs sociaux institutionnels. **Il arrive néanmoins qu'elles accompagnent les personnes dans ces démarches, de manière plus ou moins systématique et organisée, lorsqu'elles constatent des ruptures ou des difficultés de maintien des droits et/ou que ces derniers sont nécessaires pour l'accès ou le maintien en hébergement ou logement.** La diversité des publics accompagnés dans des démarches comparables permet de renforcer la représentativité des résultats obtenus.

Entre le 17 décembre 2019 et le 31 janvier 2020, 214 réponses exploitables ont été collectées. On entend par « réponse exploitable » une réponse complète provenant d'une association active en métropole<sup>21</sup>. 57 départements (et toutes les régions, sauf la Corse) sont représentés<sup>22</sup> : les réponses reçues sont ainsi relativement représentatives de la situation à l'échelle nationale.

**Document 3 - Carte :** Répartition des résultats (nombre de réponses par région)



<sup>21</sup> N'ayant pas reçu suffisamment de réponses des départements et régions d'Outre-mer, l'échantillon a été recentré sur la métropole.

<sup>22</sup> Pour une discussion plus détaillée de la question de la représentativité de l'échantillon, voir l'ANNEXE 2, p. 68.

## *Entretiens semi-directifs et monographies*

Les entretiens complètent les résultats du questionnaire avec une approche plus qualitative. La grille d'entretien a été validée par la Fondation abbé Pierre et des professionnels ressources sur la question des droits sociaux. Elle permet d'aborder, entre autres, les thématiques suivantes : les conséquences de la dématérialisation, les conséquences des procédures en remboursement de prestations trop-perçues ou indues, le droit à l'erreur et les mesures d'accompagnement mises en œuvre par les structures pour accompagner les personnes lorsqu'elles sollicitent leur aide face à un blocage administratif.

Les entretiens ont été réalisés en binôme par l'équipe étudiante, entre le 4 février et le 10 mars 2020. Lorsque cela a été possible, l'entretien a directement eu lieu dans les locaux de la structure sondée ; dans le cas contraire, un rendez-vous téléphonique a été organisé. Une attention particulière a été portée à la représentativité des structures interrogées, tant par leur localisation géographique que par les publics qu'elles accompagnent ou le type d'action qu'elles mènent<sup>23</sup>. Certains extraits des entretiens sont cités dans ce document mais les réponses ont été anonymisées.

Les monographies présentées en complément apportent un éclairage illustrant une situation spécifique de blocage. Elles ont été rédigées en s'appuyant sur le témoignage des intervenants sociaux rencontrés dans le cadre des entretiens semi-directifs. Ces parcours individuels ont une valeur de témoignage essentielle mais ne sont pas forcément généralisables.

---

<sup>23</sup> Une présentation détaillée de la typologie des structures rencontrées est à retrouver à l'ANNEXE 4, p. 78.

## **PARTIE 2 - DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES PERSONNES DANS L'ACCÈS À LEURS DROITS**

---

Cette partie présente les difficultés que rencontrent les personnes dans leur parcours d'accès aux prestations. Elle décrit ces difficultés à chaque étape du parcours : lors de la demande de prestations, lors de l'instruction de celle-ci par les services des Caf et en aval de la décision.

Il ressort de cette analyse que l'ensemble du parcours d'accès aux prestations est sujet à des blocages de natures variées. D'abord, la démarche de demande de prestation est rendue délicate par les difficultés à comprendre les attentes des Caf, les difficultés à rassembler les éléments du dossier et les difficultés à transmettre ceux-ci aux services des Caf. Il ressort également que l'instruction des dossiers est parfois bloquée par des erreurs commises soit par les demandeurs de prestations, soit par les services des Caf. L'enquête met enfin en évidence les multiples freins au maintien des droits : contrôles anti-fraude parfois abusifs, transitions difficiles en cas d'évolutions de la situation personnelle, connaissances lacunaires par les bénéficiaires des obligations vis-à-vis des Caf, respect limité du droit à l'erreur et motivation insuffisante des décisions par les Caf.

*Note méthodologique : les pourcentages mentionnés sont ceux de l'échantillon entier (France entière), sauf indication contraire. Les pourcentages de l'Île-de-France ne sont indiqués que lorsqu'ils sont suffisamment différents de ceux de la France entière (différence d'au moins 15 points de pourcentage).*

## ***Difficultés rencontrées lors de la demande de prestations***

Près de **70%** des structures indiquent que les personnes qu'elles accompagnent rencontrent « souvent » ou « habituellement » des difficultés lorsqu'elles réalisent une demande de prestation auprès d'une Caf.

### ***Comprendre les démarches à suivre***

Pour **40%** des structures, **le principal obstacle que rencontrent les personnes est de comprendre les démarches requises** (procédures à suivre, documents à fournir, etc.). Lors des entretiens, les structures ont notamment imputé cette difficulté à la **lisibilité insuffisante** des démarches. À ce problème peut s'ajouter la **barrière de la langue** : ne pas maîtriser le français rend difficile, voire impossible, la bonne compréhension des démarches en autonomie.

### ***Constituer le dossier***

Pour **40%** des structures, ce sont plutôt les **difficultés à rassembler les éléments du dossier** qui posent le plus soucis aux personnes. Les entretiens ont mis en évidence les difficultés récurrentes que rencontrent les personnes lorsqu'elles essaient d'obtenir certains documents.

Il apparaît notamment que les personnes rencontrent des difficultés **lorsque le document demandé doit être obtenu auprès d'une autre administration publique**. Par exemple, certaines associations ont indiqué qu'il est parfois difficile d'obtenir une attestation d'assurance maladie auprès de la Cnam (Caisse primaire d'assurance maladie), une difficulté qui peut constituer un obstacle pour un citoyen de l'Union européenne souhaitant prouver son droit au séjour afin d'entamer ses démarches auprès de la Caf. De même, les délais d'instruction importants pour obtenir un titre de séjour peuvent constituer un frein pour les personnes qui ont besoin de ce justificatif pour réaliser leurs démarches auprès des Caf. **Ces difficultés suggèrent un fonctionnement parfois sous-optimal des services publics, qui freine en cascade l'accès aux autres droits.**

Il arrive aussi que les personnes aient du mal à **obtenir des documents auprès du propriétaire** de leur logement : plus de **35%** des associations disent que les personnes rencontrent ce problème « souvent » ou « habituellement ». Lors des entretiens, plusieurs structures ont indiqué avoir accompagné des locataires qui ne parvenaient pas à obtenir leurs quittances de loyer auprès de leur bailleur, un problème qui entraîne en général une suspension du versement des allocations logements.

Enfin, les structures ont noté les difficultés que rencontrent certaines personnes à **obtenir une adresse administrative ou à ouvrir un compte bancaire**. Or, sans domiciliation administrative les démarches auprès des Caf ne peuvent être engagées ; et sans compte bancaire, il est très difficile (bien que juridiquement possible) de percevoir des allocations<sup>24</sup>.

#### ZOOM 5 - Les comptes bancaires

En droit, une personne ne peut pas se voir refuser l'octroi de prestations sociales au motif qu'elle ne possède pas de compte bancaire (Cour de Cassation, Civ., 2018<sup>25</sup>). Pourtant, en pratique, pour procéder au versement des prestations, les Caf demandent un RIB. **Ne pas disposer d'un compte bancaire peut alors être source de blocage dans l'accès aux prestations sociales**. De plus, bien que le droit à un compte bancaire soit reconnu, celui-ci est souvent bafoué : il est par exemple difficile pour des personnes qui ne peuvent fournir un justificatif de domicile ou une pièce d'identité valide d'ouvrir un compte bancaire.

Le développement de banques en lignes (comptes nickel, etc.) est vu par certaines structures comme une solution possible aux difficultés d'accès à un compte bancaire. A l'inverse, d'autres associations se méfient du manque de transparence de telles plateformes (notamment en ce qui concerne les commissions) et insistent sur l'importance de **rendre effectif le droit au compte**.

#### ZOOM 6 - La domiciliation administrative

Une personne ne peut entreprendre de démarches auprès des Caf si elle ne dispose pas d'une adresse de domiciliation. Ainsi, pour accéder aux prestations sociales, une personne n'ayant pas de domicile stable ou fixe doit faire une demande de domiciliation administrative auprès d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS), d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) ou d'une association agréée.

Selon notre étude, la demande de domiciliation administrative n'est généralement pas une source importante de difficultés pour les personnes : un peu plus de **70%** des associations interrogées indiquent que les personnes ne sont que « rarement » ou « parfois » bloquées dans leurs démarches au motif qu'elles ne peuvent pas justifier de domiciliation administrative.

Ce résultat doit toutefois être nuancé : il reflète le fait qu'une majorité des allocataires Caf disposent d'un logement stable, et n'ont donc pas besoin de faire de demande de domiciliation administrative. Pour certaines personnes, au contraire, la demande de domiciliation administrative est une étape essentielle dans l'accès aux prestations sociales délivrées par les Caf. Il convient donc de relever certaines difficultés que rencontrent ces personnes, qui entravent l'accès aux prestations.

Tout d'abord, d'après les associations rencontrées, **il peut être difficile pour une personne vivant dans un bidonville ou dans un squat d'obtenir une adresse administrative** auprès d'un CCAS/CIAS ou d'une association agréée, même si ses liens avec la commune sont établis. Selon les associations, les refus des CCAS/CIAS peuvent traduire l'inquiétude de la commune quant à l'installation permanente des habitants de bidonvilles et squats. A ce titre, une commune de Loire-Atlantique a été condamnée à trois reprises par le

<sup>24</sup> Voir ZOOM 5 - Les comptes bancaires et ZOOM 6 - La domiciliation administrative, p.22

<sup>25</sup> [Décision n°17-13.468 de la Cour de Cassation, 2018.](#)

Tribunal administratif de Nantes, pour son refus de délivrer une attestation de domiciliation à cinq familles vivant en bidonville<sup>26</sup>.

Les structures interrogées parviennent en général à dépasser ce frein : souvent, le dialogue avec les CCAS/CIAS ou l'éventualité du contentieux permet d'obtenir une réponse favorable du CCAS. Les structures ont également fait référence à l'**obligation qu'ont les CCAS/CIAS de motiver les éventuels refus de domiciliation**. Cette obligation, si elle est respectée, permet à la structure d'identifier la cause du refus, et peut servir de base pour contester celui-ci.

Les entretiens qualitatifs révèlent également que des **inégalités territoriales existent vis-à-vis de la domiciliation administrative**. La situation peut être compliquée dans les grandes agglomérations, où les structures de domiciliation se retrouvent ponctuellement saturées, en raison d'une forte demande. De plus, dans certaines villes, les structures indiquent que les personnes qu'elles accompagnent ont parfois du mal à prendre un rendez-vous avec le CCAS/CIAS.

Les structures ont évoqué la mise en place de plateformes en ligne pour les demandes de domiciliation auprès de certains CCAS/CIAS, un progrès pour ceux qui ont accès au numérique mais qui, ici encore, pénalise les personnes les plus fragiles, surtout s'ils ne sont pas accompagnés par une association.

### *Envoi du dossier aux services des Caf*

Pour un peu plus de **20%** des structures, la difficulté principale que rencontrent les personnes concerne **l'utilisation de l'outil numérique pour remplir et envoyer leurs dossiers dématérialisés**. Si cette proportion semble marginale par rapport aux difficultés précédemment évoquées, les structures interrogées ont indiqué que la dématérialisation fragilise d'abord les personnes les plus vulnérables. En effet, les personnes qui n'ont qu'une maîtrise limitée de l'outil informatique (ou qui n'y ont pas accès) sont aussi, souvent, les plus fragiles ou isolées (ex : personnes âgées, personnes en situation de handicap, personnes sans domicile fixe, etc.). **Cette difficulté est renforcée aujourd'hui par la réduction des temps d'accueil physique dans les Caf.**

**« Le problème n'est pas tant la dématérialisation en elle-même, mais l'absence d'accompagnement. » - Association d'insertion par le logement**

### **ZOOM 4 - La dématérialisation : un progrès en demi-teinte**

Une situation paradoxale : **« le tout-numérique de la Caf simplifie et éloigne les personnes de leurs droits »** (Présidente de l'antenne locale en région Grand-Est d'une association nationale de défense du droit au logement). La dématérialisation peut être vue comme un progrès, à la fois pour les personnes et pour les associations. Certaines associations expliquent que cela permet de mieux gérer les démarches administratives des allocataires, par exemple avec la plateforme « Administration+ ».

<sup>26</sup> [Décision n°1913823 du tribunal administratif de Nantes, 2 janvier 2020.](#)



Pourtant, la dématérialisation fait également des perdants qui sont souvent les publics les plus fragiles : ainsi, **la dématérialisation aggrave les difficultés des personnes les plus précaires**. Il y a donc un effet d'amplification. Du fait de ce « tout-numérique » des Caf, posséder un ordinateur est essentiel.

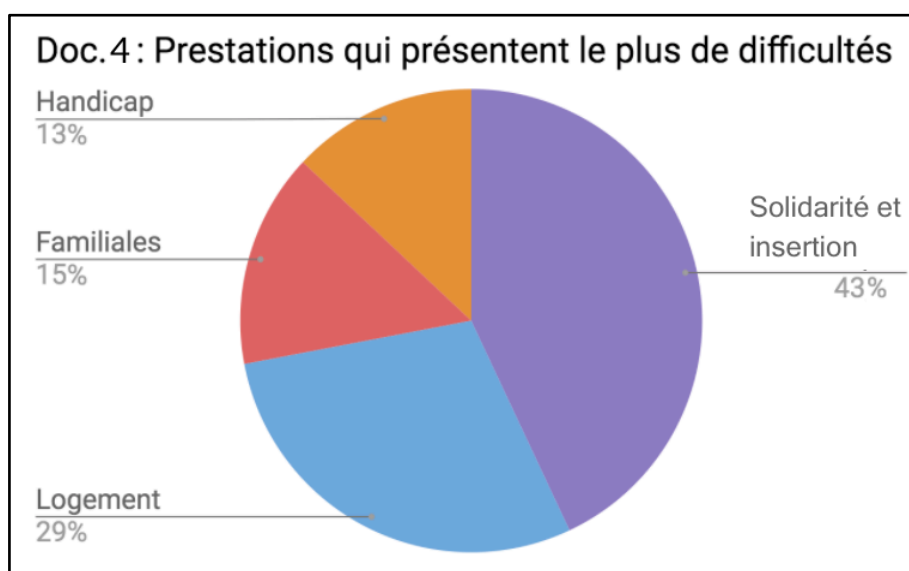
Il ne faut pas non plus négliger la difficulté, pour certains publics moins fragiles, à s'appropriier les outils numériques. Une structure a tenu à préciser que **ces difficultés concernent également les jeunes**. Les difficultés à maîtriser l'outil informatique peuvent entraîner des blocages, comme des situations de sommes trop-perçues ou des suspicions de fraude. Une personne qui n'a pas accès à des outils numériques et donc pas d'accès à son compte Caf peut en effet passer à côté de certaines informations essentielles.

Autre paradoxe : **alors que les rendez-vous en guichet semblent s'adresser particulièrement au public qui n'a pas accès aux outils numériques, la prise de rendez-vous se fait en ligne**. Ainsi, tout l'enjeu de la dématérialisation est d'assurer l'inclusion des publics les plus fragiles. Beaucoup de structures ont estimé que la dématérialisation ne devait pas remplacer le contact au guichet.

### *Les difficultés relatives aux principales prestations*

Pour près de **45%** des structures enquêtées, **les difficultés rencontrées par les personnes lors de la réalisation de leur demande concernent en particulier les prestations « Solidarité et insertion » (RSA, prime d'activité, etc.)**. Les aides au logement ne viennent qu'en deuxième position (environ **30%** des associations les citent).

Ces résultats confirment l'idée que les prestations qui jouent un rôle dans l'accès au logement englobent un ensemble large qui dépasse les seules prestations explicitement dédiées au logement (APL, ALS, ALF) : l'ensemble des prestations sociales qui aident des ménages à faire face aux charges du foyer est à prendre en compte.



## Délais d'instruction

**La longueur des délais d'instruction des dossiers par les Caf semble constituer un autre frein majeur à l'accès aux prestations.**

Pour **65%** des structures, les dossiers sont « souvent » ou « habituellement » traités dans des délais qu'elles ne jugent pas « raisonnables ». Ce chiffre atteint près de **80%** en Île-de-France. Les structures interrogées lors des entretiens ont insisté sur l'ampleur de ce problème, qui a des conséquences réelles et parfois graves sur les conditions de vie des personnes.

La plupart des structures interrogées imputent la longueur des délais d'instruction aux moyens humains limités dont disposent les Caf : leurs agents doivent traiter un nombre croissant de demandes dans un temps limité. Certaines associations suggèrent également que certains dysfonctionnements internes aux services des Caf participent de ce problème (ex : pertes de document par les Caf, voir *Monographie 1*).

Les associations notent toutefois que **le principe de rétroactivité des prestations est effectif et permet en général d'atténuer l'effet des délais sur la situation des personnes**. Néanmoins, elles soulignent que **ce principe ne suffit pas toujours à solvabiliser à temps les ménages les plus fragiles**, pour qui les délais peuvent se traduire par des situations de forte précarité.

### **MONOGRAPHIE 1 - Délais d'instruction et perte de document par une Caf**

Après deux refus de la MDPH, le Tribunal d'Incapacité avait finalement reconnu à Mme X le droit de percevoir l'AAH jusqu'à son départ en retraite.

En **janvier 2019** le versement de toutes les aides de Mme X est suspendu : AAH et APL. Le travailleur social qui accompagne depuis peu Mme X l'aide alors à obtenir auprès de sa Caf la raison de cette interruption. L'envoi d'un courrier permet d'apprendre que la Caf demande le jugement de divorce de Mme X, intervenu après le début de versement de l'AAH. Mme X ayant divorcé, elle a repris son nom de jeune fille et la Caf pense verser l'AAH à la mauvaise personne. Mme X a déjà fourni le document à sa Caf, le travailleur social suppose donc que sa Caf l'a égaré. Mme X envoie à nouveau le document.

Comme la Caf tarde à traiter le document, le travailleur social accompagne Mme X à trois rendez-vous avec des agents de sa Caf. Ces démarches n'ont eu aucun effet sur les délais d'instruction et il a été impossible d'obtenir un versement, ne serait-ce que partiel, des aides. Mme X s'est retrouvée sans ressources, contrainte à vivre de la **mendicité** autour de la Maison relais où elle est hébergée. Il lui est en effet impossible de faire une demande de RSA puisqu'un recours était pendant à la Caf.

Ce n'est que **12 mois après l'arrêt des versements**, en décembre 2019, que sa Caf a finalement validé le document fourni par Mme X et a procédé à un **rappel de tous ses droits**.

## ***Refus et ruptures de prestations***

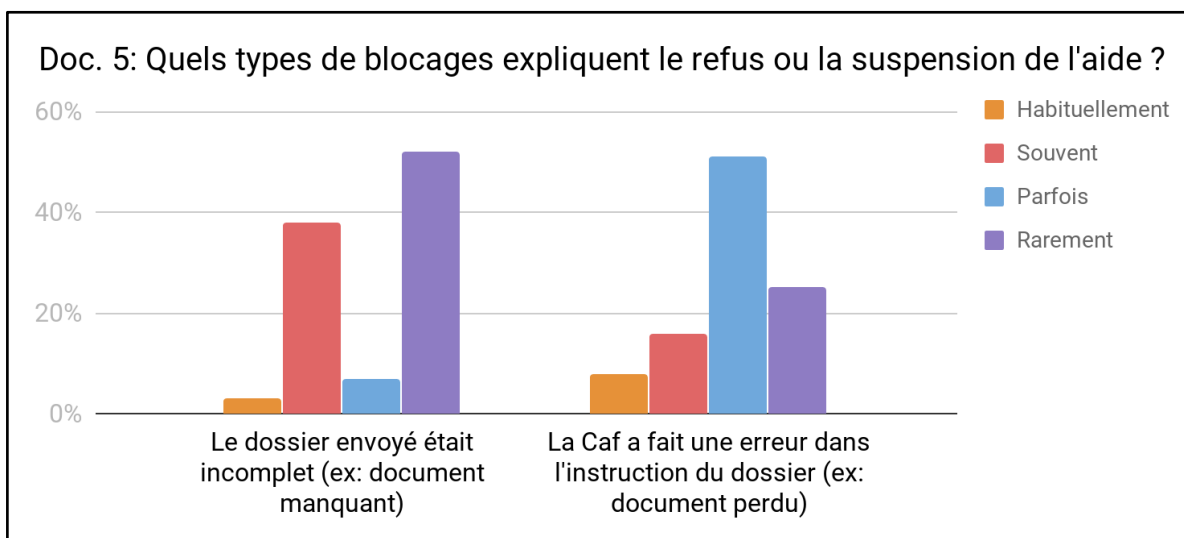
Il semble également que des difficultés émergent après l'envoi du dossier. Il arrive en effet que les personnes voient l'**octroi des prestations refusé** alors qu'elles sont pourtant bien éligibles : près de **15%** des associations indiquent que ce problème arrive « souvent » ou « habituellement ». Environ **50%** des associations indiquent que ce problème arrive « parfois ».

Encore plus fréquemment, il arrive que les personnes voient leurs prestations **suspendues** alors qu'elles sont toujours éligibles : près de **55%** des associations indiquent que ce problème arrive « souvent » ou « habituellement ». Ainsi, **les structures mettent davantage l'accent sur les difficultés à maintenir des droits que sur les difficultés à en ouvrir.**

Les refus et suspensions de droits auxquels les personnes éligibles sont confrontées résultent de blocages divers. Il est possible de distinguer deux types de blocages, qui seront analysés plus en détail dans les sections suivantes. D'une part, il peut arriver que les Caf refusent ou suspendent les prestations **parce que le dossier envoyé est incomplet** (document manquant, formulaire mal rempli, etc.). D'autre part, il peut arriver que **des erreurs lors de l'instruction du dossier par la Caf entraînent le refus ou la suspension des prestations** (perte de documents, mauvaise interprétation du droit applicable, etc.).

### ***Dossiers incomplets***

Pour environ **40%** des structures, les refus ou suspensions de droits adressés aux personnes éligibles s'expliquent « souvent » ou « habituellement » par le fait que le dossier soumis à la Caf était incomplet (ex : informations incomplètes, documents manquants, etc). Les structures interrogées attribuent en grande partie ces erreurs à la **complexité des démarches à suivre** pour obtenir ou maintenir une prestation.



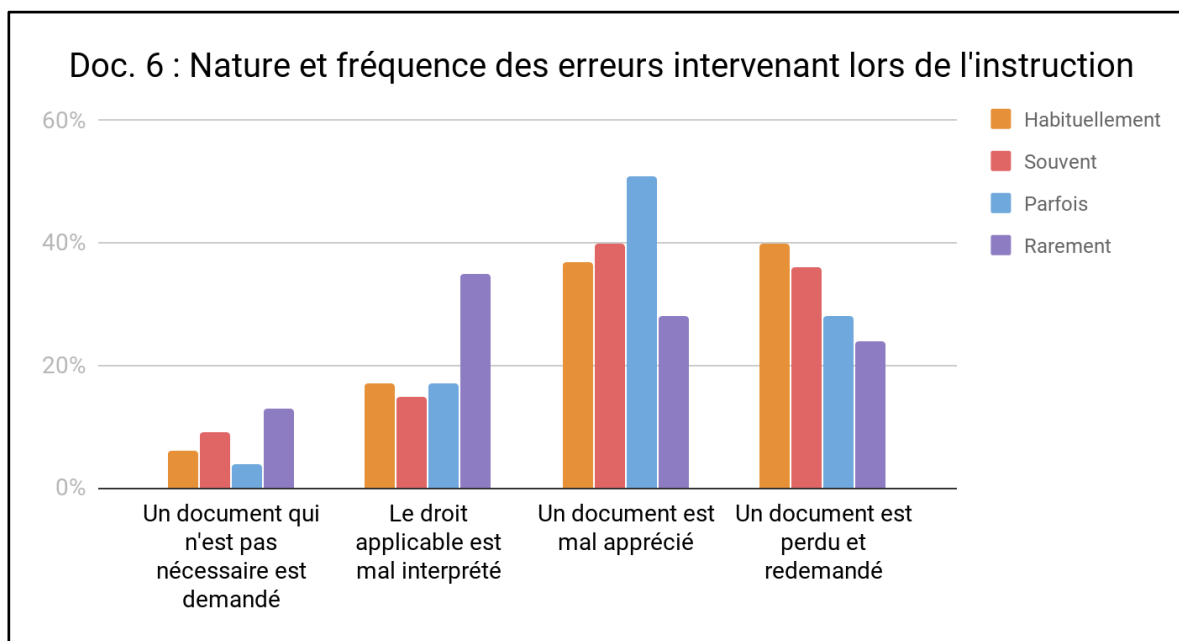
Certaines structures ont notamment mis en évidence les **difficultés que rencontrent les personnes qui doivent communiquer des informations à leur Caf de manière régulière**. Par exemple, les personnes bénéficiant du RSA doivent réaliser une déclaration trimestrielle de leurs revenus. Il arrive néanmoins qu'elles n'aient pas connaissance de cette obligation et/ou oublient de s'y soumettre. De même, certains allocataires ont obligation de renouveler leur attestation d'assurance maladie et de la transmettre à la Caf (les citoyens de l'Union européenne actifs et inactifs, notamment<sup>27</sup>) ; or, ces personnes supposent souvent que des liens directs entre les Cnam et les Caf permettent la transmission de l'attestation sans leur intervention. **L'obligation de transmettre des informations à intervalles réguliers constitue une difficulté en particulier pour les personnes dont la situation évolue régulièrement** (intérimaires, étudiants, personnes alternant des périodes de chômage et d'activité). Certaines structures indiquent également que les Caf n'envoient pas de notifications aux allocataires pour leur rappeler leurs obligations régulières.

Selon les structures, **les subtilités de certaines démarches** peuvent également être source de difficultés. Par exemple, une personne recevant des allocations familiales doit informer sa Caf lorsque son enfant est apprenti, même s'il est mineur ; de telles obligations ne sont pas évidentes pour les allocataires.

<sup>27</sup> [Cap sur l'info sociale, Caf de l'Isère, 2017, p.4.](#)

## Problèmes lors de l'instruction des dossiers

Pour près d'un quart des structures, en revanche, les refus ou suspensions de droits adressés aux personnes éligibles seraient le résultat d'erreurs intervenant lors de l'instruction des dossiers. Les structures interrogées imputent celles-ci au manque de moyens techniques et humains auquel les Caf sont confrontées.



### Focus Île-de-France

Seules **25%** des associations franciliennes indiquent que les refus et suspensions de droits s'expliquent « souvent » ou « habituellement » par le fait que le dossier envoyé était incomplet (contre **40%** pour la France entière). En revanche, près de **50%** des associations franciliennes indiquent que les refus et suspensions de droits sont « souvent » ou « habituellement » le résultat d'erreurs intervenant lors de l'instruction des dossiers par les services des Caf (contre **25%** pour la France entière). Cette spécificité de la région parisienne peut s'expliquer par la saturation des Caf franciliennes, malgré des contrastes forts au sein même de ce territoire.

« Y-a-t-il suffisamment d'agents à la Caf ? Sont-ils suffisamment bien formés ? Ont-ils trop de missions différentes à remplir ? » - Structure spécialisée dans l'accueil de personnes précaires en maison-relais

Les structures mettent en avant plusieurs catégories d'erreurs intervenant lors de l'instruction (voir Document 6). Elles indiquent d'abord qu'il arrive que les Caf perdent un document qui leur a été envoyé : près de la moitié des associations indiquent que ce problème explique « souvent » ou « habituellement » les difficultés d'instruction des dossiers. Plus de **25%** des structures indiquent que ce problème explique « parfois » de telles difficultés. Ce problème a été évoqué à plusieurs reprises au cours des entretiens. Une structure a, par exemple, expliqué qu'il lui est arrivé

qu'une Caf dise ne pas avoir reçu un document, alors que l'accusé de réception du courrier recommandé atteste du contraire.

Les structures indiquent également qu'il arrive que les Caf **demandent un document qui n'est en réalité pas requis** : près de **25%** indiquent que ce problème explique « souvent » ou « habituellement » les difficultés dans l'instruction des dossiers (près de **40%** en Île-de-France). Près de **40%** indiquent que ces dysfonctionnements expliquent « parfois » les difficultés. Au cours des entretiens, une structure a par exemple indiqué qu'il arrive que les Caf demandent aux citoyens de l'Union européenne une carte de séjour, un document que ces derniers ne sont pourtant pas requis de détenir et qui ne peut pas être exigé (voir *ZOOM 7, p. 30*).

Les structures interrogées ont beaucoup insisté sur ces pratiques, qui selon elles **entravent le bon déroulement des démarches et allongent considérablement les délais d'instruction**. Une structure a indiqué que les demandes répétées aboutissent parfois à la clôture du dossier : après de multiples demandes de documents déjà envoyés ou superflus, il arrive que les Caf finissent par classer le dossier sans suite.

Certaines structures ont employé le terme d'« *acharnement* » pour décrire les situations où les Caf demandent de manière répétée des documents déjà fournis ou superflus. Ces situations créent une frustration telle que certaines structures se demandent s'il ne s'agit pas d'une politique « *voulue et délibérée de la Caf* ». D'autant plus que les Caf ne justifient souvent pas suffisamment, en fait et en droit, leur demande de document : les personnes n'en comprennent alors pas la raison et ne sont pas en mesure de réaliser que celui-ci n'est en réalité pas nécessaire à leur dossier.

D'autres structures supposent que les documents sont parfois demandés de manière répétée parce que les Caf ne traitent pas la situation des personnes de manière globale : les différentes demandes de prestations réalisées par une même personne seraient traitées de manière segmentée par des services différents, d'où les demandes multiples d'un même document par les Caf.

Près d'**un quart** des associations indique que les difficultés d'instruction sont « habituellement » ou « souvent » liées à **des difficultés d'interprétation du droit**. **40%** indiquent que ce problème explique « parfois » les difficultés d'instruction.

Ces problèmes d'interprétation semblent se poser tout particulièrement dans certaines situations. Le cas des citoyens de l'Union européenne<sup>28</sup> a souvent été évoqué. Pour certaines structures, ces erreurs d'interprétation sont liées au manque de moyens humains des Caf, à la

---

<sup>28</sup> voir *ZOOM 7 - Les citoyens de l'Union Européenne*, p. 30.

formation insuffisante des agents aux situations spécifiques et aux incertitudes d'interprétation juridique de certains textes (par exemple, les normes européennes sur le droit au séjour des citoyens de l'Union Européenne).

Enfin, les structures indiquent que des problèmes d'instruction peuvent résulter d'**erreurs d'appréciation des documents au cours de l'instruction** : environ **20%** des associations indiquent que ce problème explique « souvent » ou « habituellement » les difficultés d'instruction (près de **40%** en Île-de-France). Plus de **50%** des structures indiquent que ce problème les explique « parfois ». Par exemple, il arrive que les Caf ne reconnaissent pas la validité d'une pièce d'identité étrangère, d'une façon qui peut paraître arbitraire. Une association a expliqué avoir rencontré ce problème dans sa mission d'accompagnement de personnes de nationalité roumaine : les pièces d'identité roumaines n'étant pas signées, les Caf refusent parfois de reconnaître leur validité.

## MONOGRAPHIE 2 - Éloignement géographique et déclaration de revenus

Mme X s'est mariée à l'étranger et son conjoint est resté à l'étranger. Une procédure de regroupement familial est en cours. Sa Caf lui demande pourtant de justifier des ressources de son conjoint. La déclaration de revenus à l'étranger est compliquée, ce qui entraîne de nombreux blocages, notamment quand la Caf demande la production de documents qui n'existent pas dans le pays d'origine. Mme X est alors dans une situation insoluble.

La notion d'éloignement géographique du conjoint existe pourtant, mais n'est pas reconnue dans le cas présent. Ces cas de figure, non prévus par le droit, expliquent parfois les délais d'instruction car ce sont des zones grises qui « *ne rentrent pas dans les cases* ».

## ZOOM 7 - Les citoyens de l'Union européenne

Selon l'article **L512-2 du Code de la sécurité sociale**, les citoyens de l'Union européenne peuvent bénéficier des prestations Caf, à condition qu'ils remplissent les conditions de régularité du séjour (voir **circulaire Cnaf n° 2009-002**<sup>29</sup>). Ces conditions sont transposées en droit interne aux articles **L.121-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile**.

L'article L.121-1 énonce :

« Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

- 1° s'il exerce une activité professionnelle en France ;
- 2° s'il dispose, pour lui et les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes et d'une assurance maladie ;
- 3° s'il est inscrit dans un établissement pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer, pour lui et les membres de sa famille tels que visés au 5°, d'une assurance maladie et de ressources suffisantes ;

<sup>29</sup>[Circulaire Cnaf n.2009-022.](#)

- 4° s'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un an ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, d'un ressortissant qui répond aux conditions visées aux 1° ou 2° ;
- 5° s'il est le conjoint ou un enfant à charge d'un ressortissant qui satisfait aux conditions visées au 3° . »

Comme **le droit au séjour de citoyens de l'Union européenne ne se matérialise pas nécessairement par un titre de séjour**, les Caf doivent apprécier la régularité de leur séjour, ce qui peut poser des questions d'interprétation.

Par exemple, un agent de la Caf peut être amené à apprécier les conditions minimales d'activité d'une personne, en se référant à son contrat de travail. Les Caf ont régulièrement estimé qu'un citoyen de l'Union européenne exerçant une activité professionnelle salariée d'une durée mensuelle inférieure à 60 heures ne remplissait pas les « conditions minimales d'activité ». Or, **le Défenseur des droits** rappelle que cette interprétation est erronée et contraire à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne.

Ainsi, dans une décision de 2019, le Défenseur des droits a demandé à la Cnaf de modifier la **circulaire n.2009-022** portant sur les conditions d'éligibilité aux prestations de la Caf pour les citoyens de l'Union européenne. Il demande que soit précisé que « toute période de travail accomplie en France, y compris pour une durée mensuelle inférieure à 60 heures, confère un droit au séjour en qualité de travailleur ». **Les citoyens de l'Union européenne rencontrent parfois des difficultés similaires avec d'autres administrations et organismes de sécurité sociale**, comme par exemple avec l'Assurance maladie.

### *Contrôle et suspicion de fraude*

Les droits sont parfois suspendus au cours de contrôles anti-fraude menés par les Caf. Les structures rencontrées considèrent que les modalités de ces contrôles sont parfois sources de difficultés majeures pour les personnes.

Tout d'abord, elles soulignent que **les contrôles ne sont, en général, pas justifiés de manière suffisante**, alors même que ceux-ci ont des conséquences importantes pour l'allocataire : suspension des droits, intrusion dans la vie privée, etc. Pour près de **la moitié** des associations, les Caf ne justifient que « rarement » les contrôles de manière suffisante. Environ **30%** des associations considèrent que la justification est « souvent » ou « habituellement » satisfaisante.

« *Aujourd'hui, on ne combat plus la pauvreté, on combat les pauvres.* » - Structure d'accès au droit au logement

Certaines structures ont expliqué avoir le sentiment que les contrôles s'accompagnent d'un rapport de force défavorable aux allocataires. Par exemple, lorsque le contrôle naît d'un conflit entre un locataire et son bailleur (ex : déclarations différentes de la surface du logement), les associations ont l'impression que la parole du bailleur tend à primer sur celle de l'allocataire.

### **MONOGRAPHIE 3 - Interprétation, délais d'instruction et suspension des aides**



Monsieur X a transmis un nouveau document à sa Caf. Or celui-ci prête à interprétation : cette Caf commence donc un contrôle, et toutes les aides de la personne sont suspendues, le temps que ce contrôle soit effectué. La suspension concerne toutes les prestations, même celles dédiées aux enfants alors que le document fourni concernait une demande de RSA.

**Les structures associatives interrogées relèvent que, parmi le public qu'elles accueillent, certaines catégories de personnes sont particulièrement visées par les contrôles anti-fraude des Caf.** Il ressort de l'enquête que c'est le cas des familles monoparentales et notamment des mères célibataires. Plusieurs associations ont ainsi indiqué que les Caf tendent à cibler les mères célibataires, en cherchant à s'assurer de leur célibat. Ce genre de contrôle peut être perçu comme une violation de la vie privée. De plus, les Caf ont parfois tendance à considérer qu'une personne est en « concubinage » alors que le « concubin » ne contribue pas forcément aux ressources de l'allocataire. Ainsi, une structure a évoqué un **flou juridique autour de la notion de concubinage, souvent défavorable aux femmes seules.**

**Enfin, les structures dénoncent le non-respect du droit à l'erreur :** il y aurait une qualification abusive de fraude, quand souvent il s'agit d'une erreur involontaire de la part de la personne ou d'une méconnaissance, liée à la complexité du système.

#### **MONOGRAPHIE 4 - Soupçon abusif de fraude**

Mme X vit avec sa fille. Cette dernière touche un héritage et décide de donner chaque mois 200 euros à sa mère. Mme X ignore qu'elle doit déclarer ces sommes dans ses revenus. Malgré sa bonne foi, elle est soupçonnée de fraude par la Caf et ses allocations sont suspendues.

#### **ZOOM 8 - Le droit à l'erreur**

Le droit à l'erreur est un droit qui s'est développé en « **réaction au durcissement de la politique de lutte contre la fraude** »<sup>30</sup>. Un certain nombre d'acteurs institutionnels et législatifs, parmi lesquels le Défenseur des droits, ont dénoncé les atteintes aux droits des bénéficiaires causées par les renforcements successifs des mesures anti-fraude. En effet, les administrations ont tendance à assimiler abusivement les erreurs de la part de la personne à de la fraude intentionnelle.

Le Défenseur des droits, dans ses rapports et recommandations (le dernier rapport, « **Droit à l'erreur : et après ?** » de septembre 2019 est particulièrement éclairant à ce sujet), œuvre en faveur d'une reconnaissance du droit à l'erreur. Par ailleurs, des évolutions législatives ont été adoptées. Ainsi, le nouvel **article L. 114-17 du Code de la Sécurité sociale**, relatif aux prestations sociales, dispose qu'un avertissement doit être adressé à la personne afin qu'elle rectifie les possibles erreurs qu'elle a commises, avant d'engager le dispositif formel de lutte contre la fraude.

Malgré ces avancées législatives, le Défenseur des droits indique que ce droit à l'erreur n'est pas respecté, notamment dans les Caf, où des « **pratiques contestables** »<sup>31</sup> persistent. Il souligne ainsi que **le droit à l'information et les droits de la défense doivent être renforcés** afin de parvenir à une véritable observation

<sup>30</sup> « [Le droit à l'erreur, et après ?](#) », Rapport du Défenseur des droits, 2019, p. 5.

<sup>31</sup> Ibid, p. 10.

du droit à l'erreur.

**Le Défenseur des droits**, en plus de sa mission d'information et de recommandation auprès du législateur, se double d'une fonction de défense des personnes dont les droits n'ont pas été respectés : **il peut être saisi et accompagner les personnes dans leurs démarches amiables et contentieuses**. Sa fonction est donc essentielle et complémentaire de celle des structures associatives, du fait de l'important soutien juridique qu'il peut apporter.

### **Changement de situation**

**Les Caf ne semblent pas assurer une continuité de prestations fluide lorsque la situation de la personne évolue** (ex : évolution des droits, déménagement, etc.) : **35%** des associations estiment que cette transition entre situations personnelles se fait « rarement » de manière satisfaisante. Ce chiffre atteint près de **50%** en Île-de-France, vraisemblablement parce que les services de la zone francilienne sont particulièrement saturés.

Ainsi, lorsque la situation financière ou familiale d'une personne évolue, son éligibilité aux prestations sociales se trouve modifiée, mais la continuité du versement des prestations n'est pas toujours assurée, voir *Monographie 5*.

#### **MONOGRAPHIE 5 - Changement de situation**

La situation de Monsieur X évolue : il passe d'une période d'activité à un arrêt de travail. Suite à ce changement de situation, Monsieur X se voit demander par sa Caf l'envoi de tous ses bulletins de paie de janvier 2018 à décembre 2019. Cet exemple illustre un problème de continuité de versement et de coordination. En effet, les revenus de Monsieur X sont déclarés à l'administration fiscale. L'administration et les services des Caf sont censés pouvoir partager ces informations, sans demander à l'allocataire de fournir ses bulletins de paie.

Les structures évoquent également une situation spécifique de blocage : **la longueur des délais nécessaires au transfert des dossiers d'une Caf à une autre, notamment suite à un déménagement**. Le processus de transfert de dossier est complexe : il faut que la personne soit radiée de sa Caf d'origine, que le dossier soit transféré à la nouvelle Caf et enfin que la nouvelle Caf traite le dossier. Cela peut prendre plusieurs mois et la situation peut parfois se compliquer. Des informations peuvent être égarées lors du transfert, par exemple, empêchant le versement effectif des prestations pour la nouvelle Caf.

### **Demandes de remboursement des sommes trop-perçues**

**Une rupture peut également être le résultat d'une somme trop-perçue** : les Caf estiment que la personne a reçu des prestations qu'elle n'aurait pas dû recevoir et demandent un remboursement (ou retiennent les aides sur les versements, parfois même sur des versements concernant d'autres prestations). Selon certaines structures interrogées, cette situation n'est pas rare et peut poser des

problèmes : **les sommes sont parfois très importantes et peuvent peser sur des ménages aux ressources faibles**, pour qui une retenue de quelques centaines d'euros peut créer de réelles difficultés.

**Les sommes trop-perçues sont parfois liées à des délais d'instruction importants** : une Caf met longtemps à réétudier la situation d'une personne, et pendant ce temps, les allocations sont versées. Une fois la situation réétudiée, la Caf en question demande un remboursement sur les périodes pendant lesquelles la personne n'était pas éligible aux prestations. Les sommes trop-perçues peuvent également être causées par un oubli de déclaration ou de transmission de documents. La demande de remboursement peut aussi être liée à une erreur commise par les Caf.

#### **MONOGRAPHIE 6 - Sommes trop-perçues**

Monsieur X se voit demander par sa Caf le remboursement de trois ans de RSA. Cette demande de remboursement fait suite à une réévaluation par la Caf de la régularité de son droit au séjour en France.

Pourtant, la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH, *Čakarević c. Croatie*, 26 avril 2018) considère que, dans des situations où *l'indu résulte d'une erreur imputable à l'organisme, que cet organisme n'a pas réagi dans des « délais raisonnables », que la personne est de bonne foi, qu'elle n'a pas été informée des dispositions pouvant limiter son droit aux prestations et que ces prestations constituent ses seuls moyens de subsistance*<sup>32</sup>, alors l'organisme doit prendre en compte la situation économique et sociale de la personne, et notamment sa solvabilité, avant d'établir le plan de remboursement. Autrement dit, dans de telles situations, un remboursement peut être demandé, mais il ne doit pas peser de manière excessive sur la personne.

**Selon les structures, les demandes liées aux sommes trop-perçues sont souvent insuffisamment motivées.** Ainsi, les personnes et les structures ont du mal à identifier la prestation concernée, ce qui rend la contestation des demandes de remboursement des sommes trop-perçues difficile. De même, elles ont des difficultés à vérifier le montant des sommes trop-perçues, les bases de calcul n'étant pas communiquées. Là encore, cela complique la mission des structures, qui ne peuvent pas apprécier la régularité du montant demandé, ni contester celui-ci.

Une association a expliqué avoir passé une journée à tenter de comprendre les motifs des sommes réclamées, à calculer leur montant et à vérifier qu'il ne s'agissait pas d'une erreur de la Caf. Une structure a d'ailleurs qualifié les sommes trop-perçues d'« énigmes ». **Ces tâches s'avèrent donc chronophages et complexes pour les intervenants sociaux.**

Une structure a estimé que les conditions de la demande de remise gracieuse de sommes trop-perçues était également opaque et son instruction longue. Toutefois, les associations

---

<sup>32</sup> ["Le remboursement de prestations indues : contraire à la CEDH", Note pratique, 2019.](#)

rencontrées indiquent que le droit de l'allocataire à obtenir un échéancier de remboursement<sup>33</sup> est globalement respecté.

« Les trop-perçus apparaissent de manière aléatoire sur l'espace personnel Caf de l'allocataire sans qu'on puisse réellement comprendre pourquoi. Il est impossible d'avoir accès aux modes de calcul des aides à partir du moment où une personne en reçoit plusieurs. »

- Structure spécialisée dans l'accueil de personnes précaires en maison-relais

### Motivation insuffisante des décisions des Caf

Lorsque les Caf refusent une prestation, il est en général difficile pour les personnes de comprendre la raison du refus. Près de la moitié des structures indiquent en effet que les Caf ne motivent que « rarement » de manière suffisante le refus ou la suspension de prestations. Les associations interrogées déplorent notamment le fait que les Caf ne motivent pas *en fait et en droit* la décision prise, ce qui est pourtant une obligation légale. Or, sans motivation suffisante, il est difficile d'identifier la cause du blocage rencontré par la personne. Il est dès lors difficile d'identifier s'il est nécessaire d'engager une démarche de contestation.

Article L. 211-2 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) : « Les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : (...)

- 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 »

Comme mentionné plus haut, les structures ont indiqué que le manque de motivation a notamment de lourdes conséquences pour les personnes faisant l'objet d'une procédure en recouvrement de sommes trop-perçues.

« On ne sait plus ce qui est légal avec la Caf. »

- Structure spécialisée dans l'accompagnement aux droits des personnes en Ile-de-France

<sup>33</sup> Art. L553-2 et D533-2 du Code de la Sécurité sociale.

## **PARTIE 3 - LES DIFFICULTÉES RENCONTRÉES PAR LES STRUCTURES DANS LEURS RELATIONS AVEC LA CAF**

---

Cette partie présente les difficultés rencontrées par les structures associatives dans leur mission d'accompagnement. Face au phénomène croissant de situations de non-recours aux droits, l'enjeu d'information et d'accompagnement des personnes mal-logées par les associations est primordial. En effet, elles informent et accompagnent les personnes dans leurs démarches d'accès aux droits. Elles les aident à comprendre les raisons des blocages et à les contester le cas échéant. Les difficultés rencontrées au cours des démarches et l'afflux des demandes peut influencer le mode de fonctionnement des structures.

*Note méthodologique : La dernière sous-partie emploie une méthode d'analyse différente ; elle propose des éléments d'analyse de tendances sociologiques plus générales à partir des différents résultats de l'enquête.*

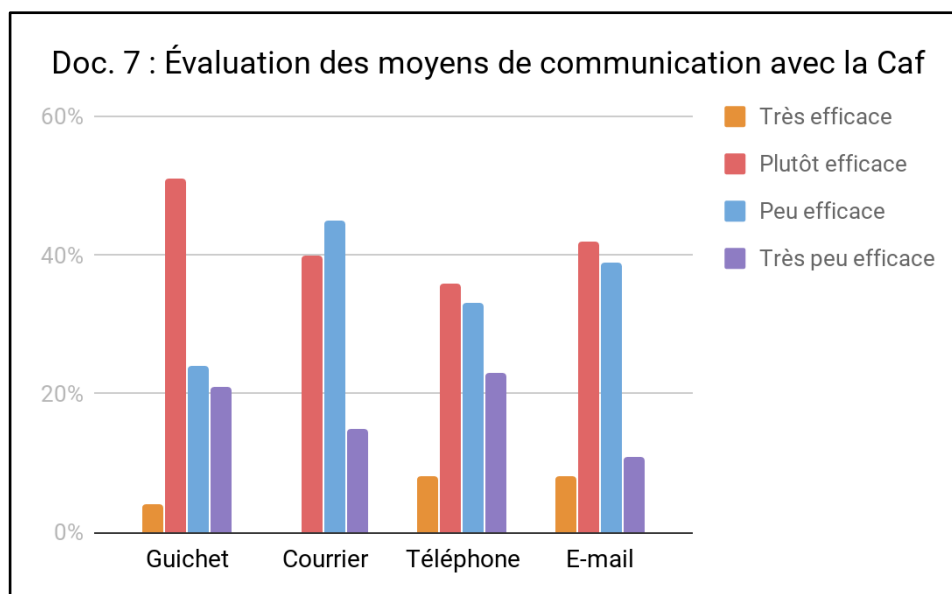
## Les rapports avec les Caf

### La communication avec les Caf

Lorsque les personnes sont confrontées à un refus ou à une suspension de prestations, les associations les accompagnent d'abord dans un dialogue avec les services des Caf pour comprendre la raison du refus ou de la suspension. Le questionnaire a permis d'évaluer l'efficacité des moyens de communication proposés par les Caf, tant au vu de l'utilisation qu'elles en font qu'au regard de l'utilisation qu'en font les personnes qu'elles accompagnent.

Une majorité des associations est satisfaite de l'efficacité du guichet d'accueil, un moyen de communication qu'utilisent souvent les personnes qu'elles accompagnent : près de 55% des associations estiment que ce moyen de communication est « plutôt efficace » ou « très efficace ». La communication au guichet est d'ailleurs le moyen de communication le mieux évalué par les associations ; la politique de réduction des effectifs aux guichets des Caf semble alors aller à rebours de ce constat. La communication par e-mail ou par téléphone semble relativement efficace : respectivement 50% et 45% des associations estiment que ces moyens de communication sont « plutôt efficaces » ou « très efficaces ». La communication par courrier est légèrement moins efficace : 40% des associations estiment que ce moyen de communication est « plutôt efficace » ou « très efficace ».

Si environ la moitié des associations est globalement satisfaite de la communication avec les Caf, ce constat doit être nuancé. La qualité de la communication dépend parfois de la situation géographique, la Caf de Paris est par exemple plus difficile à contacter que d'autres Caf. La prise de contact dépend aussi parfois des liens formels ou informels que tissent les associations avec les Caf.



Lorsque les associations rencontrent des difficultés de communication, elles attribuent celles-ci au manque de moyens humains des Caf : les salariés des Caf ont en effet un nombre important de dossiers à traiter dans un temps limité (voir *Monographie 7*). Ces contraintes les empêchent de consacrer un temps adapté aux dossiers complexes. Les structures insistent aussi sur les limites de la formation des agents des Caf sur des problématiques spécifiques, comme l'évaluation de l'éligibilité des citoyens de l'Union européenne par exemple.

#### **MONOGRAPHIE 7 - Manque de ressources humaines à la Caf**

Une structure a expliqué que, dans la Caf de son département, une seule personne est chargée de traiter les questions de suspension d'aides au logement en cas d'impayés de loyer. Ainsi, si cette personne est en congés, la situation est bloquée pour l'allocataire : il ne peut par exemple pas demander de délais au juge avant expulsion si l'allocation logement est suspendue car le reste à charge serait considéré comme trop élevé.

Bien que dans ce cas précis, la démarche soit en réalité plus complexe que la présentation faite par la structure interrogée, ce témoignage traduit la consternation des structures face à certaines difficultés créées par le manque de moyens humains dans les Caf.

Malgré la satisfaction qu'exprime une partie des associations interrogées concernant la qualité de leur communication avec les Caf, la plupart d'entre elles ont une vision négative de la qualité de leur relation avec les Caf. En effet, plus de **40%** des associations l'estiment « peu satisfaisante » et moins de **5%** l'estiment être « très satisfaisante ». Il faut ici souligner l'hétérogénéité qu'il peut exister entre les structures, notamment du fait de leur situation géographique : en Ile-de-France, par exemple, **65%** des associations disent avoir une relation « peu satisfaisante » avec les Caf.

En raison des difficultés à communiquer avec les Caf par des moyens traditionnels, il est apparu lors des entretiens que de nombreuses structures créent leurs propres réseaux de communication. Certaines instances formelles de dialogue se développent<sup>34</sup>. Se mettent également en place des coopérations informelles entre agents des Caf et structures associatives<sup>35</sup>. Une fois le dialogue entamé, une partie des structures se montre satisfaite de ses échanges avec les Caf. Environ **35%** des associations disent être « souvent » ou « habituellement » satisfaites de leur dialogue avec les agents des Caf et seules **30%** disent ne l'être que « rarement ». Les entretiens semblent confirmer ces tendances : les structures indiquent qu'il n'est pas rare de débloquer les dossiers lorsqu'un contact direct avec l'agent d'une Caf est engagé.

<sup>34</sup> Voir ZOOM 9 - Les instances où structures et Caf entrent en contact, p. 39.

<sup>35</sup> Voir « La recours à l'interlocuteur privilégié : une ressource controversée », p. 46.

### **Focus Île-de-France**

La situation est différente en Île-de-France, où les associations sont moins satisfaites de leur dialogue avec les Caf : seules un peu plus **20%** disent être « souvent » satisfaites de leur dialogue avec les Caf (aucune association ne dit l'être « habituellement ») et plus de **40%** des associations disent ne l'être que « rarement ».

### **ZOOM 9 - Les instances où structures et Caf entrent en contact**

Il est parfois difficile d'entrer en communication avec les Caf dans le cadre du suivi de dossiers individuels de personnes accompagnées. Pour pallier ce problème, des instances de coopération entre les Caf et les structures ont été mises en place. Les structures ont une vision positive de ces instances, car elles permettent de faire avancer certains dossiers.

La Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) est une commission où se rencontrent les représentants de la Caf et des associations, pour travailler ensemble sur les situations d'expulsion locative. Les associations considèrent la CCAPEX comme une instance efficace de coopération. Si l'objet premier de cette commission est l'expulsion locative, les associations soulignent également le fait que la CCAPEX permet souvent d'obtenir des réponses de la part de la Caf sur d'autres sujets, voire de débloquer certaines situations.

A Lille, la Mairie a mis en place une commission où Caf et structures se rencontrent autour de la question de la consignation de l'allocation logement en matière d'indécence.

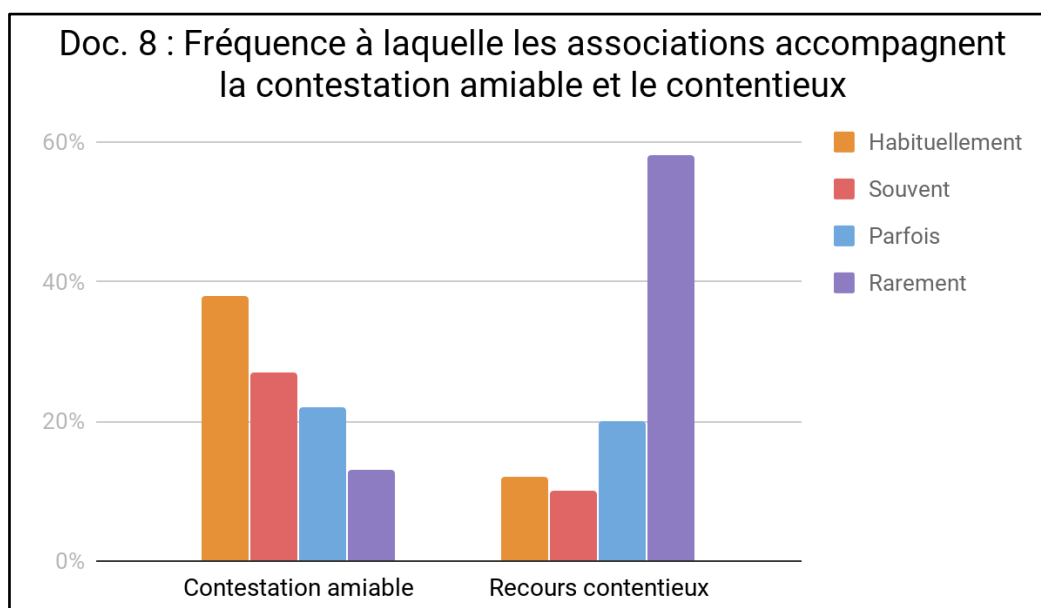
Il faut cependant préciser que le dialogue avec la Caf ne permet pas toujours de trouver une solution, les agents aux guichets étant parfois « désarmés » face aux situations complexes. Les structures ont notamment expliqué qu'il n'est pas rare que les agents ne soient pas en mesure d'obtenir les informations sollicitées. Les structures estiment que les rendez-vous avec un expert de la Caf peut s'avérer efficace, mais que ces rendez-vous sont difficiles à obtenir.



## La contestation des décisions

Lorsque les structures estiment que le refus ou la suspension de prestations n'est pas justifié, elles proposent en général d'accompagner les personnes dans des démarches de contestation : **65%** déclarent proposer « souvent » ou « habituellement » un tel accompagnement.

Pour contester une décision prise par une Caf, il est possible d'engager une contestation amiable et, éventuellement par la suite, un recours contentieux (voir *ZOOM 1, p.12*). Un recours contentieux implique de saisir un tribunal (Tribunal judiciaire ou Tribunal administratif, selon la prestation). En revanche, **une contestation amiable ne fait pas intervenir un juge** : elle peut prendre la forme d'un simple courrier de contestation, d'un recours gracieux ou d'une saisine de la Commission de recours amiable de la Caf. Le médiateur de la Caf peut être saisi à tout moment pour assurer un dialogue effectif entre la personne et la Caf. La saisine de la Commission de recours amiable est préalablement obligatoire (**RAPO**) pour engager un recours contentieux.

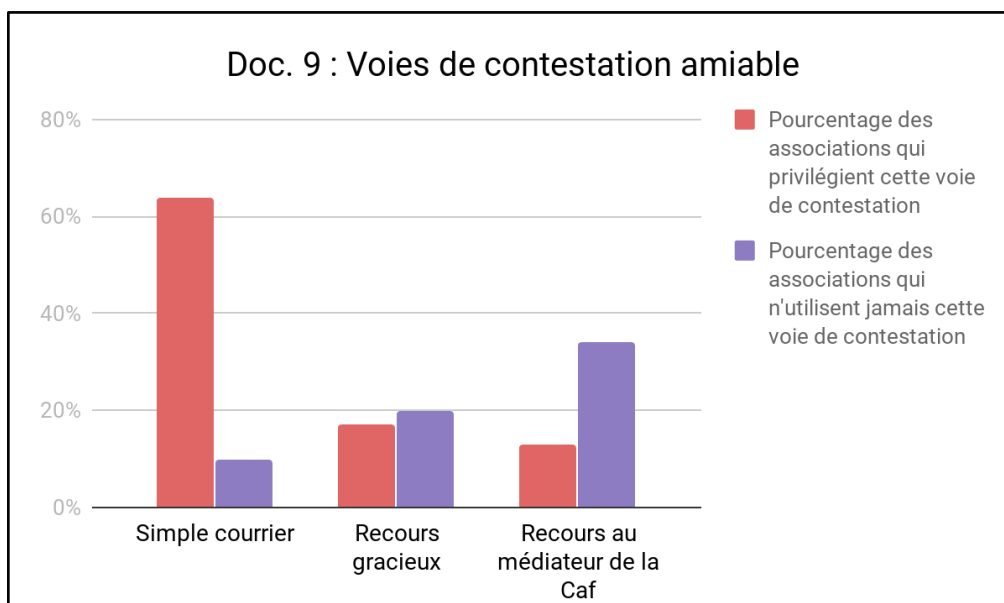


## Davantage de recours amiables que de recours contentieux

« On a l'impression qu'il existe plusieurs droits, le recours devient la règle et l'accès aux droits directement est exceptionnel maintenant. » - Structure spécialisée dans l'accompagnement aux droits des personnes en Ile-de-France

Face à une décision défavorable, les structures proposent en général à la personne d'engager une contestation amiable. On remarque une forte hétérogénéité dans les voies de contestation amiable que les structures proposent aux personnes qu'elles accompagnent (voir Document 9). La plupart des structures opte pour un simple courrier à la Caf : plus de 65% des associations indiquent privilégier cette forme de contestation (10% ne l'utilisent jamais).

Cette tendance s'est confirmée lors des entretiens avec les associations : la plupart des structures ont expliqué proposer systématiquement aux personnes accompagnées d'envoyer un courrier à la Caf si la décision leur paraît contestable.



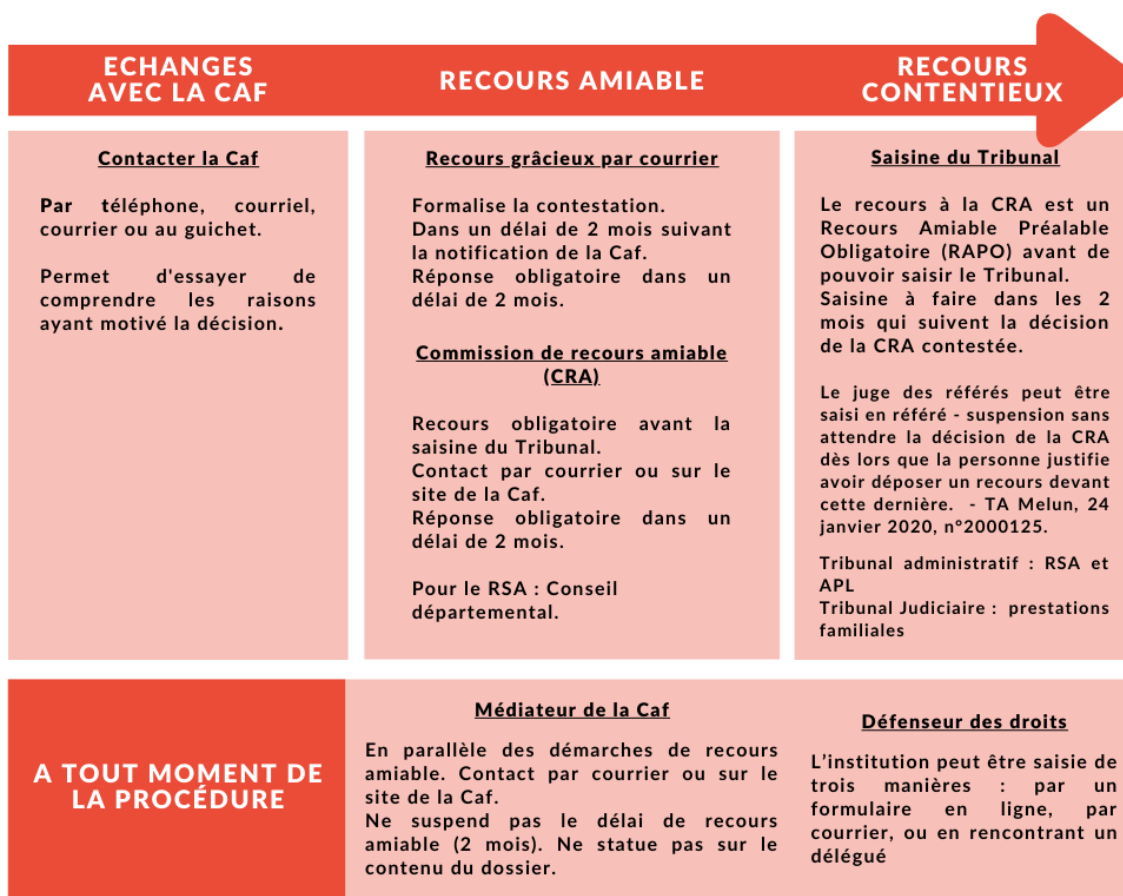
Si le courrier simple peut permettre d'obtenir des informations sur la décision contestée, **cet outil ne permet pas d'enclencher une procédure de contestation**. Il est donc en général plus efficace de réaliser un recours gracieux, dont la forme est légèrement différente mais qui est, en substance, assez similaire au courrier simple (voir Document 10, p. 43). Malheureusement, **le nombre d'associations qui privilégient le recours gracieux est bien moins important** : seules 20% des associations le privilégient.

Le recours au médiateur de la Caf est la forme de contestation par voie amiable la moins utilisée : elle n'est privilégiée que par à peine **15%** des structures et **35%** d'entre elles disent ne jamais avoir accompagné une personne dans une démarche auprès du médiateur. Une association indique que cette voie de contestation est rarement utilisée parce que les personnes accompagnées ont du mal à comprendre le positionnement du médiateur : les personnes pensent que celui-ci n'est pas réellement indépendant de la Caf et craignent donc que cette voie de contestation soit inefficace ou, pire, se retourne contre elles.

**Contrairement à la contestation amiable, le recours au contentieux semble assez rare.** Près de **60%** des associations indiquent ne proposer que « rarement » un accompagnement au contentieux lorsque la contestation par voie amiable n'aboutit pas ; seules **20%** disent proposer « souvent » ou « habituellement » un tel accompagnement. Ce faible recours au contentieux a également été souligné lors des entretiens : **un nombre très restreint de structures a déjà informé et accompagné les personnes dans un recours contentieux pour contester une décision Caf.**

#### ***Focus Île-de-France***

L'accompagnement au contentieux est plus développé en Île-de-France, où seules **35%** des associations environ disent ne proposer que « rarement » un accompagnement contentieux ; **40%** des associations franciliennes indiquent proposer « souvent » ou « habituellement » un tel accompagnement. La situation de l'Île-de-France s'explique sans doute par un maillage associatif plus dense et mieux doté.



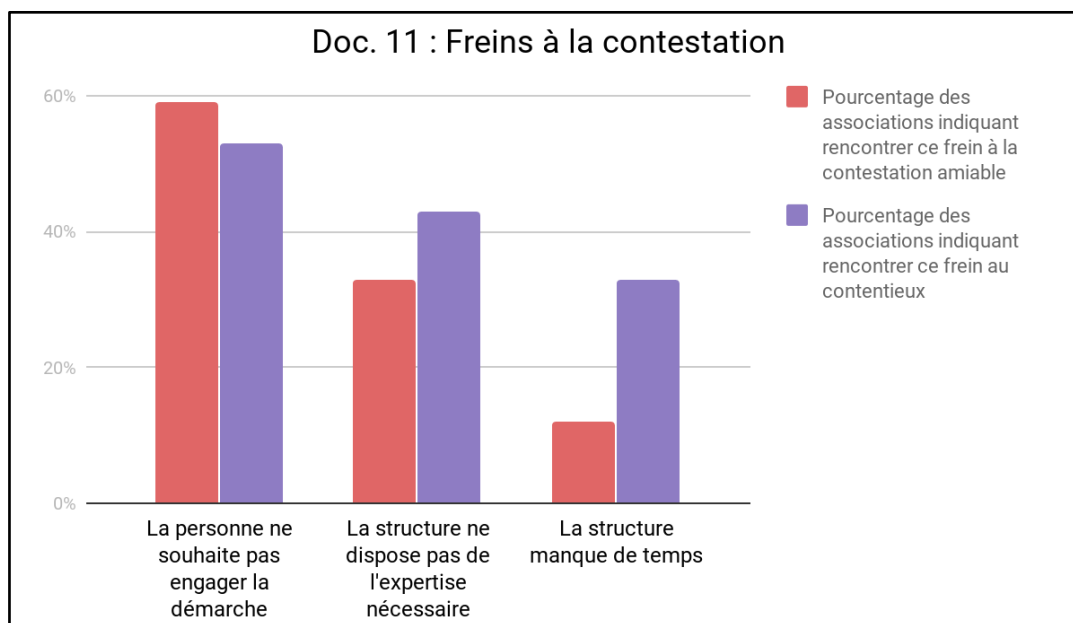
### *Freins à la contestation (Document 11)*

#### Refus de la personne d'engager la contestation

Lorsque les structures n'accompagnent pas les personnes dans une démarche de contestation amiable, c'est souvent parce que la personne ne le souhaite pas : **60%** des associations citent la réticence des personnes comme un frein à l'accompagnement à la contestation amiable. **Ce problème se rencontre également dans le cadre du contentieux : 55%** des associations font état d'un tel frein à l'accompagnement au contentieux.

Lors des entretiens, les associations ont souligné l'appréhension et les craintes des personnes vis-à-vis des démarches juridiques. Selon une structure rencontrée, les personnes « *ne veulent pas poser de problèmes* ». Elles craignent les conséquences d'un recours : une potentielle expulsion, une suspension du versement des autres allocations, ou une remise en cause de leur titre de séjour, par exemple.

<sup>36</sup> [Schéma sur le contentieux relevant des juridictions judiciaires, Gisti.](#)



Les démarches contentieuses peuvent être coûteuses pour la personne, à la fois financièrement et personnellement. Les démarches sont, de plus, longues, et leur issue est incertaine. Ainsi, les associations interrogées indiquent que, pour les personnes, la démarche contentieuse « *ne vaut pas le coût* ». **Il est alors nécessaire pour la personne en charge du suivi au sein de la structure d'accompagnement de prendre un temps, dont elle ne dispose pas toujours, pour expliquer ses droits à la personne accompagnée.** L'importance du rôle de l'intervenant social qui accompagne la personne est à souligner : l'engagement humain et émotionnel est important, tout au long de la procédure :

**« C'est ingrat d'accompagner au recours en raison du risque de refus. Ce n'est pas anodin, ce n'est pas seulement mécanique. Il faut gérer ce qui ressort de la procédure, et ce n'est pas forcément positif. » - Structure membre d'un réseau d'aide au logement en Ile-de-France<sup>37</sup>**

#### **Manque d'expertise juridique**

**Les structures peuvent également être réticentes à l'idée d'accompagner les personnes dans des démarches de contestation car elles estiment ne pas disposer de l'expertise nécessaire.** Ainsi, **35%** d'entre elles citent ce problème comme un frein à l'accompagnement dans la contestation amiable (et **45%** d'entre elles pour l'accompagnement au contentieux).

<sup>37</sup> Il convient de préciser que cette citation n'a pas été recueillie dans le cadre d'entretiens qualitatifs, mais au cours d'une réunion de formation de la FAPIL sur le sujet du contentieux à laquelle l'un des membres de l'équipe étudiante a pu participer.

### Manque de temps

Les associations indiquent aussi manquer de temps pour accompagner les personnes dans des démarches de contestation. **30%** des associations citent ce problème comme un frein à l'accompagnement à la contestation amiable ; **35%** des associations citent ce problème comme un frein à l'accompagnement au contentieux. Cette problématique est revenue à plusieurs reprises au cours des entretiens.

« Les moyens sont redirigés vers le règlement des blocages Caf, quand l'idéal serait d'avancer autre part. » - Structure spécialisée dans l'accompagnement aux droits des personnes en Ile-de-France

### *Issue des démarches*

**L'issue des démarches de contestation est assez contrastée.** Près de **35%** des associations indiquent que les démarches de contestation amiable aboutissent « souvent » à une issue favorable (moins de **5%** « habituellement »), et **50%** que l'issue est « parfois » favorable (environ **15%** « rarement »). Concernant l'issue des **démarches contentieuses**, les structures ont souligné lors des entretiens l'importance de la jurisprudence pour débloquer les situations à long terme : l'idée est de créer des précédents grâce à des décisions individuelles qui améliorent la situation collective.

## **Les freins rencontrés par les structures accompagnant les personnes dans leurs démarches**

*Note méthodologique : Cette sous-partie se situe dans une analyse de sociologie des organisations ; elle vise à analyser les rapports que les structures entretiennent à la fois avec les Caf et avec les autres structures, à partir des observations réalisées au cours de l'enquête qualitative. En prenant une perspective analytique, l'équipe étudiante a constitué ces rapports en idéaux-types, ou « tendances », afin de mettre en avant les régularités et phénomènes observés. Les positions des structures rencontrées se situent donc dans ce spectre entre les idéaux-types, et sont dynamiques.*

### **Le recours à l'interlocuteur privilégié : une ressource controversée**

Face aux difficultés que rencontrent les personnes à entrer en contact avec leur CAF, certaines associations développent des partenariats, formalisés ou non. Par exemple, certaines associations identifient un « **interlocuteur privilégié** » au sein d'une Caf, c'est-à-dire une personne travaillant dans les services de la Caf et qui échange avec l'association sur les dossiers des personnes accompagnées. Toutefois, certaines associations ne souhaitent pas travailler ainsi avec les Caf, craignant un fonctionnement à deux vitesses et donc des **inégalités de traitement entre les personnes accompagnées dans leurs démarches et celles qui les engagent seules**.

Trois tendances au sein des structures interrogées émergent alors : une première tendance montre que certaines associations engagent une logique de coopération avec les Caf par le biais d'un interlocuteur privilégié et de relations informelles avec les Caf. Une deuxième tendance montre que, bien qu'étant dotées d'un interlocuteur privilégié, certaines associations font un usage parcimonieux de ce moyen d'action, dans un souci de ne pas créer de passe-droit. Enfin, une dernière tendance relève que les structures se positionnent dans une approche plus « frontale » vis-à-vis des Caf en n'ayant soit pas la possibilité de créer de telles relations, soit en les refusant explicitement.

### **Les enjeux de la relation des structures avec les Caf : interlocuteur privilégié et coopération**

Un premier groupe de structures fait le choix de coopérer avec la Caf à travers un interlocuteur privilégié. Une structure spécialisée dans l'accès aux droits, bien implantée dans le paysage francilien, déclare ainsi avoir développé un véritable « *réseau* » au sein des Caf, d'abord informel puis ensuite plus formel, notamment par la signature d'une **convention partenariale**. La structure estime que cet interlocuteur privilégié est nécessaire à son action, car il **permet de savoir à qui s'adresser pour débloquer des situations complexes**. Il permet donc à la structure d'avoir des rapports plus efficaces avec les Caf : elle estime en effet qu'« *il n'y a pas de gros dysfonctionnements avec la Caf* », une appréciation à rebours de ce que l'analyse quantitative suggère.

De la même manière, une autre structure associative basée dans une métropole de taille moyenne se déclare satisfaite des rapports qu'elle entretient avec la Caf de secteur. Le recours à l'interlocuteur privilégié devient alors une partie importante de la stratégie d'accompagnement de la structure : « *j'ai intérêt à être connu et apprécié un maximum, à être considéré par un maximum d'interlocuteurs* ». Se met en place une **dynamique très efficace de coopération** : la structure aide la personne à constituer son dossier et informe par voie informelle les agents de la Caf de l'avancée du dossier, au cas où un blocage apparaîtrait. **Ainsi, l'interlocuteur privilégié rend le dialogue avec la Caf satisfaisant, ce qui diminue les possibilités d'une posture plus critique vis-à-vis des dysfonctionnements de la part des structures. Dès lors, il existe un risque que les structures soient incitées à se montrer plus conciliantes vis-à-vis des Caf afin d'obtenir ou de conserver ses relations partenariales avec l'interlocuteur privilégié.**

#### **Rupture d'égalité et interlocuteur privilégié : la vigilance des structures**

A l'opposé, une autre tendance des structures ayant accès à un interlocuteur privilégié témoigne de leur vigilance à l'égard de l'utilisation de tels moyens. Ainsi, une structure spécialisée dans l'accès aux droits des personnes habitant en bidonvilles, bien que travaillant en coopération étroite avec les Caf, reste méfiante vis-à-vis de ce qu'impliquerait un recours actif à un interlocuteur privilégié. En effet, cette structure alerte sur les possibles ruptures d'égalité de traitement que peut impliquer le recours à cette ressource.

De même, une structure basée dans la région Bretagne, ayant signé une convention partenariale avec une Caf<sup>38</sup>, refuse catégoriquement d'adopter des voies d'échange informelles avec celle-ci sur des dossiers précis. Ceci conduirait, selon elle, à une transformation de ses missions. La structure refuse donc de recourir à des liens non officiels pour débloquer des situations complexes. Il est néanmoins possible de nuancer cette attitude : si la structure peut se passer de son interlocuteur, c'est parce qu'il « *n'est pas difficile, même si c'est plus difficile qu'avant, de rencontrer quelqu'un de la Caf* », ce qui semble être moins le cas dans d'autres territoires. Ainsi donc, si l'utilisation de canaux informels sur des dossiers particuliers n'est pas favorisée, par souci de ne pas induire une rupture d'égalité de traitement, des liens informels entre l'administration et la structure se tissent.

Enfin, une structure spécialisée dans l'accès aux droits dans le Nord reconnaît les dangers d'une utilisation systématique de l'interlocuteur privilégié. La personne dispose de canaux informels,

---

<sup>38</sup> Il est entendu par « convention avec la Caf » un partenariat formel et écrit avec la Caf dans des domaines précis, comme l'expulsion locative ou encore la décence du logement.



qu'elle ne sollicite que pour des cas très urgents. Ainsi, à la différence du premier groupe de structures, les structures du second groupe refusent d'utiliser ce qu'elles nomment un « *pas-se-droit* ».

### **Méfiance des structures vis-à-vis de l'interlocuteur privilégié**

**Les deux tendances présentées ci-dessus au sein des structures sont en partie expliquées par le fait qu'elles entretiennent des liens forts avec les Caf dans le cadre de leur action. Ainsi, les bonnes relations qu'entretiennent certaines structures avec les Caf contrastent grandement avec une troisième tendance parmi certaines structures, mises à l'écart de cette logique basée sur des interlocuteurs privilégiés. Ce sont des structures souvent désarmées face à la complexité du système.**

Une première structure spécialisée dans l'accès aux droits des personnes étrangères, dit ne pas connaître la pratique de l'interlocuteur privilégié : n'ayant jamais rencontré la Caf dans un cadre partenarial, il est en effet impossible pour la structure de créer de tels liens. La personne interrogée ignorait également qu'il lui était possible de demander un accès à CAFPro, un logiciel permettant de suivre le dossier de l'allocataire lorsqu'un-e travailleur-se social-e est présent-e dans la structure. C'est sans doute pourquoi elle estime que les moyens de contact traditionnels avec les Caf sont insatisfaisants.

De même, une maison-relais souligne que ses contacts avec la Caf de secteur sont très limités, ce qui allonge considérablement la durée des démarches et limite la possibilité de débloquer des situations. Si des liens de proximité se sont créés avec les agents de la Caf en question, ces liens restent limités. Le travailleur social souligne par ailleurs la rupture d'égalité de traitement que provoquerait des contacts informels avec les agents des Caf : « *cela me choquerait beaucoup si des structures avaient accès à des techniciens Caf de manière personnelle* ».

**En désamorçant les blocages par des médiations informelles, les structures sont moins incitées à aller vers la contestation.** Or, la logique de contestation est largement reconnue par les structures comme étant efficace pour désamorcer structurellement les blocages, que ce soit par des recours amiables au sein même des Caf (recours gracieux, recours au médiateur de la Caf), ou de manière plus poussée par le contentieux : ces actions de contestation peuvent faire évoluer les pratiques des Caf de manière plus structurelle, au bénéfice de l'ensemble des personnes.

### ***Modalités d'accompagnement des structures face aux blocages et rapport à la contestation***

Les structures optent pour des modalités d'accompagnement différentes. Certaines structures privilégient une action graduelle mobilisant leurs ressources pour dépasser les blocages ponctuels rencontrés par les personnes qu'elles accompagnent. D'autres privilégient une action plus structurelle, dénonçant plus frontalement les pratiques des Caf. Ces deux logiques se différencient par leur horizon d'action : **les solutions graduelles s'inscrivent dans un horizon à court terme (à système constant) tandis que les solutions structurelles s'inscrivent dans un horizon à plus long terme.** Ces horizons sont parfois en tension. Par exemple, lorsque les structures adhèrent à la stratégie consistant à solliciter un interlocuteur privilégié, elles optent pour une solution graduelle qui risque de pérenniser certaines pratiques défaillantes. Ainsi, ces solutions ont pour conséquence de perpétuer une dynamique où les structures pallient les insuffisances des administrations et services sociaux au détriment d'actions plus frontales.

**Les rapports des structures avec les Caf contribuent à leur positionnement dans l'un ou l'autre de ces horizons, ce qui entraîne des conséquences sur leur rapport au contentieux.** Si les structures qui ont les moyens d'engager du contentieux du fait de leurs connaissances juridiques ne le font pas, cela ne permet pas de déployer ce bien collectif qu'est la jurisprudence. Les décisions de justice bénéficient sans distinction à tous les allocataires.

Ici encore, trois tendances se dégagent des entretiens qualitatifs. Une première tendance des structures, en ayant un rapport graduel, de court terme, avec les Caf, privilégie une logique de médiation. Une deuxième tendance des structures se positionne dans un rapport plus frontal aux Caf et, en possédant des moyens juridiques importants, développe un rapport positif à la contestation. Enfin, une dernière tendance des structures, bien que dénonçant certaines pratiques des Caf, ne possède cependant pas un rapport positif au contentieux, faute de moyens juridiques et d'acculturation aux procédures de recours pour l'accès aux droits.

#### **Approche graduelle dans les relations avec les Caf et médiation**

La première tendance montre des structures qui semblent résignées aux pratiques des Caf, cherchant dès lors à s'y adapter le mieux possible. Ces structures ont tendance à considérer que les blocages qu'elles rencontrent peuvent être résolus à travers la coopération et la médiation.

C'est le cas, tout d'abord, d'une structure spécialisée dans l'accès aux droits en région francilienne : la travailleuse sociale reconnaît que sa structure possède une position privilégiée par rapport aux Caf du fait de la qualité des contacts qu'elle entretient. Son discours est alors plutôt conciliant vis-à-vis des Caf, sans remise en cause en profondeur des pratiques (« *la Caf ne peut pas*

être responsable de tout »). De même, les blocages et difficultés rencontrés sont mentionnés de manière presque fataliste, comme traduisant une « *politique délibérée* » des Caf. Une politique étant plus difficile à transformer qu'un simple blocage, la structure décide de « *faire avec* » en passant par les médiations informelles que propose l'interlocuteur privilégié par exemple.

Le discours généralise et dépersonnalise les blocages : « *il n'y a pas de traitement global de la situation d'une personne* », ou encore « *les écrits de la Caf sont trop administratifs* ». Les solutions proposées par la structure sont graduelles en s'appuyant sur les ressources existantes, notamment sur les possibilités qu'offrent les circulaires et autres dispositions législatives : « *il peut y avoir des projets de lois qui vont dans le bon sens (...) mais la réduction des moyens fait que, de fait, les logiques sont différentes entre le projet et l'incapacité pour les services publics de se servir de l'outil* ». Il est important de noter que **les structures se situant dans une logique graduelle des blocages sont aussi souvent les structures possédant des moyens relativement importants et très bien implantées dans l'écosystème des Caf ; elles ne sont donc pas la norme**<sup>39</sup>.

Une structure, implantée dans la région Auvergne-Rhône-Alpes et spécialisée en droit du logement, compte des juristes parmi ses salarié-e-s. La structure réunit donc les conditions nécessaires pour proposer une action contentieuse en cas de blocages. Cependant, comme cette structure possède des interlocuteurs privilégiés, elle n'utilise que rarement cette arme contentieuse pour débloquer les situations, puisqu'elle passe essentiellement par une « *médiation informelle* ». Il existe donc un effet dissuasif important. **De la même manière, une structure basée en Bretagne ne considère pas que le recours contentieux soit nécessaire car sa communication avec les Caf est fluide, du fait des réseaux formels et informels qui se sont développés** (et facilités par l'effet de taille relative de la ville dans laquelle elle intervient).

#### **Dénonciation des pratiques des Caf et rapport positif à la contestation**

**La deuxième tendance de structures interrogées dénonce les pratiques des Caf, et se situe dans une logique transformative.** Ainsi, une structure spécialisée dans le droit des personnes habitant en bidonvilles n'hésite pas à dénoncer des pratiques des Caf qu'elle considère abusives, en parlant de « *discrimination* » vis-à-vis des citoyens de l'Union européenne. Cet abus, condamné par le droit, est aussi dénoncé de manière explicite envers d'autres services sociaux.

De même, une autre structure spécialisée dans l'accès aux droits et active dans une métropole reprend le terme de « *discrimination systémique* » pour caractériser les pratiques des Caf. **Ces**

---

<sup>39</sup> On rencontre peut-être ici une limite des entretiens qualitatifs menés : au nombre de 11, ils ne permettent pas d'effectuer une généralisation ferme des tendances rencontrées.

**critiques se doublent d'un plaidoyer politique « militant » : « on a un certain nombre d'exigences envers les pauvres qu'on n'a pas envers les puissants ». Elle dénonce également la complaisance des Caf envers les bailleurs : « il n'y a pas de remise en cause de la « bonne foi » du bailleur, alors que la « bonne foi » du locataire est toujours à prouver ».** Le positionnement de ces structures vis-à-vis des pratiques des Caf **va de pair avec le développement d'une véritable stratégie juridique.**

**Ainsi, cette deuxième tendance des structures voit l'intérêt d'opter pour une démarche contentieuse vis-à-vis des Caf, en complément des circuits d'échanges informels et formels mobilisés.** Cette démarche contentieuse est facilitée tout d'abord par une bonne maîtrise du cadre juridique. Les structures assument donc la nécessité de la contestation pour faire avancer certaines situations, notamment au niveau du droit européen. Ainsi, une structure basée dans la région Nord sur le droit au logement insiste sur la nécessité de l'action juridique dans l'accès aux droits : « *aujourd'hui, agir sur le champ de la militance de l'égalité d'accès à un certain nombre de droits des ménages suppose des qualifications juridiques* ». **C'est donc la tendance des Caf à limiter l'accès aux droits des personnes qui a forcé la structure à développer une nouvelle stratégie de « menace du contentieux » pour débloquer les situations.**

Enfin, une dernière structure de la région Bourgogne-Franche-Comté qui œuvre dans l'accompagnement juridico-administratif dispose d'une excellente collaboration avec les Caf. Elle opte donc pour débloquer des situations par une « médiation » selon le schéma suivant : elle commence par suivre la voie « conventionnelle » avec les médiateurs des Caf, tout en tenant informés les interlocuteurs privilégiés de l'avancement du dossier.

A défaut de résolution de la situation de blocage, la personne est redirigée vers des avocats ou d'autres associations compétentes juridiquement, de manière à ce que le contentieux soit tout de même proposé aux personnes.

#### **Dénonciation des pratiques des Caf mais rapport compliqué à la contestation**

Cependant, d'autres structures, bien que possédant le même positionnement de dénonciation, n'ont pas réussi à développer cette stratégie juridique vis-à-vis des Caf, faute de moyens suffisants. C'est le cas d'une structure spécialisée dans l'accompagnement aux droits des personnes étrangères, qui a « *l'impression qu'il existe plusieurs droits* », tout en disant qu'« *on ne sait plus ce qui est légal avec la Caf* ». De même, un travailleur social d'une maison-relais estime que la demande répétée de documents semble être « *voulue un minimum, sinon pourquoi axer le discours sur la lutte contre la fraude ?* ». Ces deux structures se caractérisent par un accompagnement social et

administratif. En manquant de ressources juridiques en interne, ces structures éprouvent des difficultés à engager ce contentieux. Ce rapport des structures aux blocages augure donc des solutions et des stratégies mises en place pour remédier aux pratiques contestables des Caf. **Ce troisième groupe de structures, très peu intégrées dans le champ social des Caf et disposant de peu, voire pas de contacts directs avec celles-ci, met en œuvre une logique de médiation qui prime à tous égards sur une logique de contestation.**

Une première structure spécialisée dans l'accompagnement aux droits des personnes étrangères explique sa difficulté à intégrer le contentieux dans sa démarche : « *on commence à réfléchir à faire des recours pour certains droits* », et se sent démunie. La démarche contentieuse n'est pas dans l'ADN de la structure : « *pour l'instant, on essaie d'être très factuels et précis, on ne menace pas encore avec le contentieux. Mais on est en train d'y réfléchir* ». Si ces structures ont du mal à intégrer le contentieux dans leurs pratiques, c'est notamment parce qu'elles se sentent dépassées et « *manque[nt] cruellement de temps* ».

De même, une structure qui accompagne les personnes en maison-relais témoigne de son **manque d'acculturation juridique et, par là-même, de sa difficulté à intégrer le contentieux dans ses démarches**. Le travailleur social, dans sa démarche d'accompagnement, estime ne pas avoir forcément ce réflexe : « *malheureusement, je ne fais pas de contentieux. Je ne sais pas vraiment pourquoi* ». Il opte davantage pour une médiation avec les Caf par des moyens formels, puisque ne disposant pas d'un interlocuteur privilégié.

Ainsi donc, les modalités d'accompagnement des personnes dans les blocages qu'elles rencontrent varient grandement selon plusieurs facteurs : la culture de la contestation ou de la médiation implantée dans la structure, ses rapports avec les Caf, l'existence d'un interlocuteur privilégié ou non, ou encore ses moyens juridiques, humains et financiers. Ces modalités d'accompagnement se reflètent donc logiquement dans les possibilités du recours contentieux quand celui-ci s'avère nécessaire. Ainsi, une structure dont l'accompagnement de la personne se situe dans une logique de médiation aura moins tendance à conseiller à la personne d'engager une démarche contentieuse.

### ***Une transformation des missions d'origine des structures ?***

**Face à l'impératif d'accroître leurs compétences juridiques et de passer plus de temps sur le recours contentieux plutôt que sur l'accompagnement dans le cadre de leurs missions habituelles, certaines structures ont adapté leurs missions et la manière dont elles travaillent.** Les logiques de réformes ou tendances récentes des Caf et d'autres administrations publiques (telles que sa volonté

de dématérialisation de leurs services) ont créé un déséquilibre d'autant plus important entre les structures qui étaient bien implantées, possédaient déjà des moyens importants et donc se sont spécialisées, et celles qui se sont retrouvées démunies face aux nouvelles missions qu'elles devaient prendre en charge, notamment dans l'engagement de recours pour l'accès aux droits. Trois tendances des structures peuvent être identifiées, selon les stratégies qu'elles ont mis en place pour accompagner au mieux les personnes dans leurs démarches (et surtout leurs recours, qu'ils soient gracieux ou contentieux).

### Une recherche active de spécialisation

**La première tendance démontre des structures qui se sont volontairement spécialisées dans un domaine précis, afin d'accroître leur efficacité dans l'accompagnement des personnes.** C'est le cas d'une structure qui a décidé d'abandonner certaines actions pour se concentrer sur l'expulsion locative, ce qui témoigne d'une priorisation des objectifs. Ainsi, cette structure, bien que disposant de moyens juridiques très poussés, décide d'abandonner la question du contentieux sur le mode de calcul des prestations.

De même, une structure spécialisée dans le droit au logement dans la région Grand Est témoigne ainsi de son refus d'endosser les missions des travailleurs sociaux institutionnels : « *nous ne souhaitons pas nous substituer aux travailleurs sociaux de la Caf* ». La structure compartimente donc ses compétences afin de créer une frontière hermétique entre les missions de la structure (l'accès au logement) et les missions des Caf (l'accès et le maintien des droits et prestations sociales). Ce faisant, **elle illustre la tendance de certaines structures à se spécialiser pour faire face aux demandes des personnes, en constante augmentation.** Cette structure, en se concentrant sur l'expulsion locative et l'accès au logement (dans la transition du logement privé insalubre au logement social notamment), **restreint certes le champ potentiel des personnes pouvant être accompagnées, mais fournit par là-même un accompagnement plus efficace.**

### Un refus de transformation des missions de la structure

Une deuxième tendance des structures pose des frontières nettes entre les actions des Caf, celles des travailleurs sociaux et les siennes. Ces structures possèdent des bons moyens juridiques et financiers, ainsi qu'une bonne implantation dans le champ social des Caf. Ainsi, une structure de Bretagne spécialisée dans l'accès aux droits témoigne de son refus catégorique de prendre en charge certaines missions, bien qu'elle dispose d'une convention et de subventions de la Caf de secteur : « *on ne veut pas devenir prestataire de la Caf* ». **Cette prise de position se voit par ailleurs dans la volonté de la structure de ne pas s'occuper de l'ouverture des droits : la structure redirige**

**systématiquement la personne vers une Caf ou d'autres travailleurs sociaux. La frontière est donc très claire entre les missions des Caf et les siennes.**

De même, une association faisant de l'accompagnement juridico-administratif en Bourgogne-Franche-Comté établit des frontières claires pour circonscrire son action. Cette association a pour but d'accueillir les personnes et de les rediriger vers d'autres associations compétentes, le cas échéant.

#### **Transformation subie des missions des structures accompagnantes**

**Enfin, une dernière tendance expose des structures qui, disposant de très peu de moyens et étant peu implantées dans l'écosystème des Caf, déclarent avoir subi une transformation quasiment totale de leurs missions, rendant le travail de la structure beaucoup plus abondant et difficile.** Une première structure, francilienne, accompagnait originellement des personnes étrangères, surtout des citoyens de l'Union européenne, dans l'ouverture et l'accès aux droits. Pour la structure, « *le recours devient la norme* », ce qui pousse celle-ci à développer par la pratique du terrain, une certaine expertise juridique en s'appuyant sur des réseaux d'avocats et de juristes, que la travailleuse sociale qualifie de « *béquilles* ».

La structure témoigne que son activité a été complètement transformée par ce qu'elle qualifie de dégradation du service public. Une part importante des moyens de l'association est désormais redirigée vers le règlement des blocages avec les Caf. Présentée comme « *très chronophage* », cette action s'éloigne des missions d'accompagnement traditionnelles, qui arrivent désormais dans un second temps seulement.

Une deuxième structure, qui gère une maison-relais et accompagne les personnes y résidant, a vécu une transformation similaire. Les missions du travailleur social consistent principalement en l'accompagnement et la réinsertion sociale des personnes, par le biais d'ateliers. Selon cette structure, il n'est pas nécessaire d'entrer dans une logique de confrontation et de plaidoyer politique avec les Caf. Malgré tout, le travailleur social constate qu'il y a été forcé : la situation matérielle s'est complexifiée, du fait des nombreux blocages qui sont apparus. **Ainsi, le travail d'information des personnes est beaucoup plus important et chronophage, du fait de l'illisibilité croissante du système pour les personnes.** Il considère cependant que ce n'est pas son rôle de contester les décisions des Caf, puisque sa mission est premièrement d'accompagner ; la structure préfère donc accompagner les personnes dans « *le parcours du combattant* », plutôt que d'accompagner les personnes à engager un recours contentieux.

**Ainsi, les structures rencontrées lors des entretiens possèdent des caractéristiques qui varient grandement.** Ces caractéristiques mènent au développement de stratégies totalement différentes, que ce soit dans la contestation des décisions en tant que telles ou le rapport des structures aux blocages de manière plus générale. Le déploiement de ces stratégies permet à certaines structures, en se spécialisant ou en maintenant leurs missions, de s'élever face aux pratiques des Caf qui mettent à mal l'accès aux droits effectif des personnes.

Dans cette optique, le développement d'une entraide en réseaux entre les structures possédant des moyens juridiques importants et les structures les moins dotées apparaît crucial. Cette mise en réseau est cependant mise en difficulté par les logiques de coopération de certaines structures, entretenant des rapports étroits avec les Caf, et ne dénonçant pas les mauvaises pratiques dans le cadre d'un recours (car se basant sur la résolution informelle des problèmes). Or, l'évolution des pratiques par le droit pourrait bénéficier au plus grand nombre : c'est pourquoi les logiques de coopération ont des conséquences qui peuvent être contre-productives en termes d'accès aux droits des personnes.



# RECOMMANDATIONS

Pour conclure l'enquête réalisée au premier semestre 2020 auprès d'associations accompagnant les personnes mal-logées bénéficiaires de prestations Caf dans leurs démarches d'accès aux droits, nous proposons de formuler une synthèse des points de blocages repérés en pratique, et des recommandations pour faciliter l'accès aux droits Caf des personnes en situation de mal-logement et de précarité.

Ces constats et recommandations pourront être partagés avec les Caf et servir de pistes/leviers pour amorcer un travail entre les associations et les Caf. L'enjeu étant d'identifier les difficultés rencontrées par les personnes et d'envisager les évolutions de pratiques nécessaires pour lutter contre les situations de non-recours aux droits sociaux.

## I. Simplification de l'information

L'enquête révèle le besoin de rendre l'information sur les aides et prestations dont peuvent bénéficier les personnes plus lisible, afin notamment qu'elles puissent mieux s'approprier le vocabulaire et les catégories administratives utilisés par les Caf. Bien souvent, les situations personnelles ne rentrent pas dans les catégories proposées par la Caf, et des refus de droits demeurent incompris. C'est le cas par exemple des situations de concubinage. Si les associations et intervenants sociaux institutionnels qui accompagnent les personnes dans leurs démarches pallient ces difficultés, il est important que l'information soit directement accessible aux personnes bénéficiaires de droits.

- ⇒ **Recommandation 1** : Simplifier et préciser le vocabulaire utilisé dans les outils d'information, mais également dans les échanges et courriers afin de s'assurer que les décisions des Caf sont comprises et bien interprétées par les personnes.
  
- ⇒ **Recommandation 2** : Simplifier les catégories administratives avec une attention toute particulière aux catégories qui ne correspondent pas bien à certaines situations familiales (ex. concubinage).

## II. Instruction des demandes de prestations

Les associations enquêtées ont fait part de dysfonctionnements dans l’instruction de demandes de prestations. Un frein récurrent à l’accès aux droits est la demande répétée d’envoi d’un même document ou justificatif, pour l’octroi d’une même prestation ou de prestations différentes.

- ⇒ **Recommandation 3** : Envisager des modalités d’échanges de documents justificatifs entre les services des Caf afin d’éviter à la personne d’envoyer plusieurs fois le même document, dans une logique de simplification des démarches.
- ⇒ **Recommandation 4** : Faciliter les échanges d’informations et de pièces justificatives entre Caf afin d’éviter les suspensions récurrentes de droits en cas de changement de situation (ex. déménagement dans un autre département).
- ⇒ **Recommandation 5** : Prendre en compte les délais abusifs de certaines administrations pour la délivrance de pièces justificatives essentielles à l’ouverture de droits Caf, afin d’anticiper les suspensions de droits (ex. des renouvellements de titres de séjour qui peuvent être délivrés dans des délais abusifs par de nombreuses préfectures, suspendant dans le même temps les droits aux prestations essentiels pour les personnes).
- ⇒ **Recommandation 6** : S’assurer de l’harmonisation des pratiques des Caf en matière d’instruction des demandes et d’appréciation du droit au regard des situations individuelles (formations, circulaires interprétatives accessibles au public, contrôles en interne), afin de garantir le principe d’égalité de traitement.

## III. Accessibilité des droits et obligations des allocataires Caf

Les intervenants sociaux enquêtés ont fait remonter la difficulté pour certaines personnes de bien comprendre quelles sont leurs obligations (pièces justificatives à fournir, fréquence et nature des informations à déclarer, etc.). Ces difficultés de compréhension conduisent le plus souvent à des situations de non-recours aux droits (refus ou suspension de droits Caf).

- ⇒ **Recommandation 7** : Informer les allocataires de leurs obligations, de manière claire et lisible, et leur rappeler les échéances de transmission d’information, pièces justificatives ou autres déclarations nécessaires à l’ouverture ou au maintien de droits.

Cette information doit être transmise dès la demande de prestations, à nouveau au moment du versement des droits et en amont de leur renouvellement.

- ⇒ **Recommandation 8** : S'assurer de la bonne réception de cette information par les personnes, dès lors que la consultation des emails et courriers peut être irrégulière en fonction de la situation de certaines personnes (voir recommandation infra en matière de communication).
- ⇒ **Recommandation 9** : Mettre en place un système permettant d'identifier les situations qui nécessitent une attention particulière (changement régulier de situation professionnelle, difficultés à comprendre les communications de la Caf, incapacités à relever régulièrement sa boîte email ou postale, etc.), afin de s'assurer que les personnes ont bien eu connaissance de leurs obligations et ont compris les démarches à effectuer. Cela permettrait de garantir le droit à l'erreur et d'éviter les suspensions ou refus de droits motivés seulement par l'absence de transmission d'informations, de justificatifs ou de déclarations pour l'accès ou le renouvellement de prestations (ex. des professions intérimaires, intermittantes, etc.).

L'enquête a également permis d'appréhender l'ampleur des situations de non-recours aux droits justifiées par un défaut d'information quant aux droits des personnes à contester des décisions de refus ou de suspension de droits.

- ⇒ **Recommandation 10** : Orienter les personnes qui font par exemple l'objet de refus abusifs de droit à une domiciliation ou l'ouverture d'un compte bancaire vers les services ou associations en capacité de les accompagner dans l'ouverture de ces droits fondamentaux, afin d'éviter un refus de bénéfice de prestations sociales sur ce seul motif.
- ⇒ **Recommandation 11** : Mieux informer les personnes sur les voies de recours à leur disposition pour contester les décisions Caf avec lesquelles elles seraient en désaccord.  
Ces informations pourraient être davantage mises en avant dans la notification des décisions défavorables. Des fiches explicatives, faciles à lire et à comprendre, pourraient également être conçues et publiées, et traduites en plusieurs langues.

#### IV. Transparence des modalités de calcul des prestations

Il est souvent difficile pour les personnes et les associations qui les accompagnent dans leurs démarches de comprendre comment sont calculés les montants des prestations sociales. Elles ne sont souvent informées que de barèmes, mais ne comprennent pas les règles de calcul qui font moduler les montants de prestations en fonction de leur situation individuelle. Si la mise à disposition d'un simulateur de droits constitue une avancée, elle n'est pas suffisante : les personnes doivent être en mesure de vérifier que les prestations ont été correctement calculées.

- ⇒ **Recommandation 12** : Faciliter l'accès à une information claire sur les modalités de calcul des prestations en général, et en fonction des situations individuelles, afin que les personnes puissent comprendre les évolutions de montants de prestations perçues ou les raisons d'une retenue ou demande de remboursement d'une somme trop-perçue.

#### V. Communication entre la CAF et l'allocataire

Pour atténuer les difficultés rencontrées par les personnes dans leur parcours d'accès aux droits, nous recommandons aux Caf de renforcer l'effectivité de leurs moyens de communication avec les personnes. La dématérialisation présente un potentiel fort pour améliorer l'efficacité des services publics. Néanmoins, elle comporte des risques de non-recours aux droits pour les personnes qui n'ont pas accès ou maîtrisent mal l'outil numérique.

- ⇒ **Recommandation 13** : Proposer plus de plages horaires d'accueil au guichet sans rendez-vous.
- ⇒ **Recommandation 14** : Renforcer l'accueil au guichet dans les Caf pour renseigner et accompagner dans leurs démarches les personnes fragilisées dans l'accès aux droits en raison d'une impossibilité d'accès ou de maîtrise des outils numériques.
- ⇒ **Recommandation 15** : Assurer la gratuité du service téléphonique et renforcer son efficacité afin de répondre aux besoins des personnes ne lisant pas ou mal le français, ou encore pour les personnes rencontrant des difficultés à se déplacer au guichet ou à un rendez-vous.
- ⇒ **Recommandation 16** : Identifier avec la personne le moyen de communication le plus adapté pour échanger (email, courrier postal, SMS). Les informations et échéances les plus

importantes pourraient être notifiées par le biais de deux moyens de communication (exemple d'un courrier dont l'envoi est notifié par SMS), afin d'éviter les refus ou suspension de droits.

- ⇒ **Recommandation 17** : Doubler un courrier ou email d'une proposition de rendez-vous avec un agent de la Caf, dans le cas de situations complexes ou urgentes (sommes trop-perçues importantes, prestations multiples et conditionnées...) qui pourraient déboucher sur un refus ou une suspension de droits en l'absence d'une réaction de la personne bénéficiaire de la prestation dans un certain délai.
  
- ⇒ **Recommandation 18** : Accuser réception des pièces justificatives obligatoires afin d'éviter les refus ou suspension de droits.

## **VI. Motivation des décisions des Caf**

Les résultats de l'enquête suggèrent que les motifs des décisions de refus ou de suspension de droits ne sont pas toujours bien comprises par les personnes et les associations. Les Caf ne motivent pas systématiquement leurs décisions en fait et en droit ou ne notifient pas toujours les refus de droits, rendant impossible pour une personne d'engager des voies de recours pour contester ces refus dont elles n'ont souvent pas été informées explicitement.

- ⇒ **Recommandation 19** : Motiver en fait et en droit toute décision de refus ou de suspension de droits, conformément aux obligations légales qui incombent aux Caf, et informer des systématiquement des délais et voies de recours.
  
- ⇒ **Recommandation 20** : Publier, dans un délai raisonnable après leur signature, les circulaires interprétatives sur le site de la Cnaf de manière à les rendre faciles d'accès et lisibles pour les allocataires.

## **VII. Suspensions de droits, retenues et procédure en remboursement de prestations trop-perçues**

Les suspensions d'aides ou prestations, souvent brutales et imprévisibles, mettent en difficulté de nombreuses personnes. Il ressort de l'enquête que ces suspensions de droits sont souvent effectuées à titre préventif (ex. de la suspension d'une allocation en attente d'envoi d'un document justificatif ou pendant la période nécessaire à un contrôle Caf) avant de rétablir le versement et de verser rétroactivement les aides dues. Cette logique accentue la situation de précarité dans laquelle se trouvent certains allocataires. Elle interroge quant au respect du contradictoire, dans la mesure où la personne n'a généralement pas la possibilité de présenter ses observations en amont de la suspension de droits et doit simplement en subir les conséquences. Les effets de la politique nationale de « lutte contre la fraude » en termes de non-respect des droits des personnes ont été dénoncés par le Défenseur des Droits, dans le cadre d'un rapport de 2017<sup>40</sup>, qui propose une série de recommandations afin de limiter les effets préjudiciables de cette politique pour les personnes et les ruptures de prestations au seul motif d'une erreur ou d'un oubli, qui ne devraient pas être assimilés à une fraude.

L'enquête fait ressortir des difficultés spécifiques aux procédures en remboursement de prestations trop-perçues. Dans ces situations, l'allocataire constate sur son compte Caf ou sur son compte bancaire des retenues sans même savoir parfois de quelle prestation il s'agit, quel est le motif de cette retenue et sur quelle période précise elle s'applique. De plus, les sommes trop-perçues sont souvent constatées tardivement par les Caf.

- ⇒ **Recommandation 21** : Limiter les suspensions « préventives » de prestations aux situations dans lesquelles il apparaît évident que la personne ne remplit plus les conditions pour bénéficier d'une prestation.
- ⇒ **Recommandation 22** : Prévenir les risques d'indus en renforçant l'information des personnes sur leurs obligations de déclaration et en mettant en place une stratégie visant à identifier les situations présentant un risque de trop-perçu (ex : cumul d'allocations conditionnées, fluctuation des ressources mensuelles, travail en intérim, précarité du droit au séjour, etc.). Cela garantirait le droit à l'erreur des personnes et limiterait les procédures en recouvrement de prestations indues.
- ⇒ **Recommandation 23** : Informer les personnes en amont du motif de la suspension des droits et leur laisser un délai raisonnable pour présenter leurs observations.

---

<sup>40</sup> Défenseur des droits. [Lutte contre les fraudes aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?](#) 2017.

- ⇒ **Recommandation 24** : En cas de suspension des droits, de retenue ou de demande de remboursement de prestations trop-perçues, informer la personne, de manière claire et détaillée, de la prestation concernée, de la période pendant laquelle la prestation a été versée à tort, des motivations de la retenue ou de la demande de remboursement, et du détail du calcul de la somme retenue ou à rembourser.
- ⇒ **Recommandation 25** : S'assurer du respect des droits de l'allocataire, conformément au droit européen (arrêt CEDH, *Čakarević c. Croatie*, 26 avril 2018<sup>41</sup>) :
- Lorsque l'indu résulte d'une erreur seulement imputable à la Caf, la rectification ne peut se faire aux dépens de l'allocataire.
  - En cas de versement à tort d'une prestation, la Caf doit réagir dans un délai raisonnable.
  - Les modalités de remboursement ne doivent pas faire supporter une charge excessive à l'allocataire, qui doit bénéficier d'un reste à vivre minimum pour vivre dignement.

---

<sup>41</sup> Voir note juridique « [Le remboursement de prestations indues](#) », 2019.

---

## Remerciements

---

L'équipe adresse tous ses remerciements aux structures qui ont répondu au questionnaire ainsi que celles qui nous ont reçues.

L'équipe tient à remercier également toutes les personnes qui l'ont aidée et accompagnée aux différentes étapes de la réalisation de cette enquête : Marie Rothhahn, Fadila Derraz, et Lily Colombet de la Fondation Abbé Pierre, Julie Clauzier, juriste, Antoine Math, chercheur à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) et membre d'associations de défense des droits des personnes étrangères. L'équipe tient également à remercier le Pôle Projet Collectif de Sciences Po Paris, dans le cadre duquel ce projet a été réalisé, et tout particulièrement Christine Piers et Lucile Egloff.

Andréa DELESTRADE, Isabelle LAFAILLE,  
Augusta MAYANS et Maxime PRADIER.



# ANNEXES

---

## ANNEXE N° 1 - Liste des abréviations

<b>ALF</b>	Allocation de Logement Familiale
<b>ALS</b>	Allocation de Logement Sociale
<b>Anah</b>	Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
<b>ANIL</b>	Agence Nationale pour l'Information sur le Logement
<b>ANRU</b>	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
<b>APL</b>	Aide Personnalisée au Logement
<b>Caf</b>	Caisse d'Allocations Familiales
<b>CCAS</b>	Centre Communal d'Action Sociale
<b>CJUE</b>	Cour de Justice de l'Union Européenne
<b>Cnaf</b>	Caisse Nationale d'Allocations Familiales
<b>Fap</b>	Fondation abbé Pierre
<b>MDPH</b>	Maison Départementale des Personnes Handicapées
<b>Odenore</b>	Observatoire DEs NOn-REcours aux droits et services
<b>RUA</b>	Revenu Universel d'Activité

## ANNEXE N°2 - QUESTIONNAIRE - *Méthodologie (compléments)*

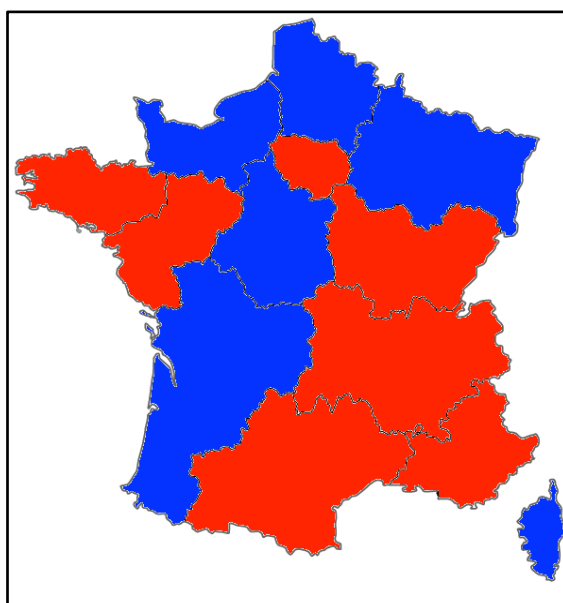
Pour évaluer la représentativité territoriale de l'échantillon, nous avons comparé la **répartition régionale des répondants avec la répartition régionale des bénéficiaires de prestations d'aide au logement (APL, ALS et ALF)**. En d'autres termes, nous avons considéré que, pour être représentatif, l'échantillon aurait dû satisfaire une corrélation entre le nombre de bénéficiaires par région et le nombre d'associations actives par région : si une région A contient deux fois plus de bénéficiaires d'aide au logement qu'une région B, notre échantillon aurait dû contenir deux fois plus d'associations actives dans la région A que d'associations actives dans la région B.

Cette base de comparaison est certes contestable, notamment s'il n'y a pas de corrélation suffisamment forte entre le nombre de bénéficiaires et le nombre d'associations dans un espace territorial donné. Néanmoins, elle constitue la base de comparaison la plus pertinente que nous ayons pu obtenir. Les données de cette base ont été obtenues à partir des chiffres compilés par la Cnaf en juin 2019 (chiffres les plus récents).

Le tableau suivant compare la représentation des régions métropolitaines de l'échantillon par rapport à la base de comparaison<sup>42</sup>. Une valeur de 100% indique que la région est parfaitement représentée ; une valeur inférieure à 100% indique une sous-représentation (un nombre plus important de répondants aurait été nécessaire pour assurer une représentation parfaite de la région) et une valeur supérieure indique une surreprésentation (un nombre moins important de répondants aurait été nécessaire).

RÉGION	ECART AVEC LA REPRÉSENTATION ATTENDUE	RÉGION	ECART AVEC LA REPRÉSENTATION ATTENDUE
Grand Est	78%	Île-de-France	116%
Nouvelle-Aquitaine	41%	Occitanie	125%
Auvergne-Rhône-Alpes	118%	Hauts-de-France	72%
Bourgogne-Franche-Comté	54%	Normandie	8%
Bretagne	143%	Pays de la Loire	118%

<sup>42</sup> Notons que les associations actives dans plusieurs départements ne sont actives que dans des départements d'une même région.



Centre-Val-de-Loire	<b>136%</b>	Provence-Alpes-Côtes-d'Azur	<b>157%</b>
Corse	<b>PAS DE RÉPONDANTS</b>		

**Tableau** : représentation des régions métropolitaines dans l'échantillon (régions surreprésentées en rouge, régions sous-représentées en bleue)

**Carte** : représentation des régions métropolitaines dans l'échantillon (régions surreprésentées en rouge, régions sous-représentées en bleue)

Sans grande surprise, les régions les plus peuplées sont surreprésentées : Île-de-France, région PACA, etc. Les régions moins densément peuplées sont sous-représentées (ex : Bourgogne-Franche-Comté). Malheureusement, nous n'avons pas eu de répondants venant de Corse et seulement un répondant de Normandie. Nous avons également retiré les trois questionnaires remplis par les associations actives hors de la France métropolitaine, ce nombre de réponses étant insuffisant pour assurer une représentation rigoureuse des départements et régions d'Outre-mer.

Pour pallier ces problèmes de représentativité, nous avons suivi la méthode de redressement des pondérations. À partir des données compilées par la Cnaf, nous avons déterminé le taux de représentation attendu de chaque région. Nous avons ainsi construit à l'aide du logiciel RStudio les coefficients pondérations de chaque questionnaire en fonction de ces taux. Les coefficients de pondérations sont presque tous inférieurs à 2 (96% des coefficients). Les coefficients supérieurs à 5 ont été tronqués.

Les résultats sont présentés pour la France entière et pour la région d'Île-de-France séparément. L'échantillon de la France entière contient entre 190 et 210 associations selon les questions. Le sous-groupe de répondants actifs en l'Île-de-France contient en moyenne 48

associations. Comme la plupart des associations d'Île-de-France sont actives sur plusieurs départements, il ne nous a pas paru judicieux d'ajuster les pondérations au sein de ce sous-échantillon.

## ANNEXE N°3 - QUESTIONNAIRE - Résultats détaillés

Les tableaux suivants contiennent les résultats bruts de notre enquête quantitative. Les questions et les options de réponses sont indiquées telles qu'elles ont été présentées aux associations. Les tableaux incluent, en orange, le nombre de réponses obtenues pour chaque question ; ils indiquent en bleu le nombre de réponses obtenues en région Île-de-France pour chaque question. Les résultats sont indiqués pour la France entière (en gras) et pour l'Île-de-France (en italique). Pour donner un ordre d'idée, les différences de fréquence entre la France et l'Île-de-France ne devraient pas être considérées comme significativement différentes si elles sont inférieures à 15 points de pourcentage.

<b>1. Lorsque les personnes entrent en contact avec votre structure, ont-elles généralement déjà commencé leurs démarches d'ouverture de droits auprès de la CAF ?</b> <b>(n = 211 ; 48)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>10%</b> <i>8%</i>
	<b>Souvent</b> <i>Île-de-France</i>	<b>32%</b> <i>40%</i>
	<b>Parfois</b> <i>Île-de-France</i>	<b>31%</b> <i>21%</i>
	<b>Rarement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>27%</b> <i>31%</i>

<b>2. A quelle fréquence les personnes accompagnées rencontrent-elles des difficultés lorsqu'elles constituent leur dossier de demande de prestations ?</b> <b>(n = 211 ; 48)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>13%</b> <i>19%</i>
	<b>Souvent</b> <i>Île-de-France</i>	<b>55%</b> <i>54%</i>
	<b>Parfois</b> <i>Île-de-France</i>	<b>30%</b> <i>23%</i>
	<b>Rarement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>2%</b> <i>4%</i>

<b>3. Quelles formes prennent généralement ces difficultés ? Nous vous demandons ici de classer les options de la plus à la moins fréquente.</b> <b>(n = 211 ; 48)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>Difficultés à comprendre les instructions de la CAF</b> <i>(ex : procédures à suivre, documents à fournir, etc.)</i> <i>Île-de-France</i>	<b>40%</b> <i>40%</i>	<b>42%</b> <i>40%</i>	<b>18%</b> <i>20%</i>
<b>Difficultés à constituer le dossier de la CAF</b> <i>(ex : obtenir les documents comme le titre de séjour ou l'extrait d'état-civil, etc.)</i> <i>Île-de-France</i>	<b>38%</b> <i>35%</i>	<b>30%</b> <i>35%</i>	<b>32%</b> <i>30%</i>
<b>Difficultés à transmettre le dossier à la CAF</b> <i>(ex : accès à un ordinateur ou à un scanner, utilisation du site)</i> <i>Île-de-France</i>	<b>22%</b> <i>25%</i>	<b>28%</b> <i>25%</i>	<b>50%</b> <i>50%</i>

<b>4. Les personnes accompagnées rencontrent-elles les difficultés suivantes lorsqu'elles tentent de justifier leur situation auprès de la CAF ?</b>	<b>Difficulté à justifier la régularité du séjour</b> <i>(ex : obtention du titre de séjour lorsque la personne y a droit, renouvellement du titre de séjour, appréciation du droit au séjour des citoyens UE, etc.)</i> <b>(n = 209 ; 48)</b>	<b>Difficulté à justifier l'identité</b> <i>(ex : pièces d'identité non acceptées par la CAF, etc.)</i> <b>(n = 210 ; 48)</b>	<b>Difficulté à justifier la situation familiale</b> <i>(ex : enfants non déclarés à l'état civil, entrée des enfants sur le territoire)</i> <b>(n = 210 ; 47)</b>
<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>17%</b> 23%	<b>3%</b> 2%	<b>6%</b> 9%
<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>29%</b> 23%	<b>12%</b> 21%	<b>18%</b> 32%
<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>37%</b> 37%	<b>43%</b> 33%	<b>42%</b> 40%
<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>17%</b> 17%	<b>42%</b> 44%	<b>34%</b> 19%

<b>5. Une catégorie de prestations est-elle particulièrement concernée par les difficultés liées à la constitution du dossier ? (n = 211 ; 48)</b>	
<b>prestations au logement (APL, ALS, ALF, etc.)</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>29%</b> 21%
<b>prestations à l'emploi (RSA, prime d'activité, etc.)</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>43%</b> 40%
<b>prestations familiales (allocations familiales)</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>15%</b> 25%
<b>prestations aux personnes en situation de handicap (AAH, AAeH, etc.)</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>13%</b> 14%

<b>6. Arrive-t-il que des personnes en situation de précarité aient du mal à ouvrir leurs droits en raison d'une absence de domiciliation administrative ?</b> <b>(n = 211 ; 48)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>13%</b> 19%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>12%</b> 10%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>33%</b> 38%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>42%</b> 33%

7. Arrive-t-il que les dossiers de demande de prestations ne soient pas traités par la CAF dans un délai raisonnable ? (n = 198 ; 44)	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>20%</b> 32%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>44%</b> 45%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>26%</b> 14%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>10%</b> 9%

8. Lorsque les personnes que vous accompagnez ont effectivement droit à des prestations, arrive-t-il que ces prestations soient...	<b>Refusées</b> (n = 175 ; 39)	<b>Suspendues</b> (n = 189 ; 41)
<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>1%</b> 0%	<b>11%</b> 12%
<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>12%</b> 23%	<b>42%</b> 49%
<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>47%</b> 51%	<b>11%</b> 37%
<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>40%</b> 26%	<b>36%</b> 2%

9. Lorsque la personne accompagnée a bien droit à des prestations mais qu'elle n'y accède pas ou plus (non-ouverture, refus, ou rupture des prestations), de quel(s) acteur(s) provient cette difficulté ?	<b>La personne accompagnée a transmis des informations insuffisantes ou incomplètes</b> <i>(ex : document manquant, mauvais document, dissonance entre les informations fournies à différents organismes)</i> (n = 196 ; 44)	<b>La CAF n'a pas traité le dossier conformément à la réglementation</b> <i>(ex : erreur d'appréciation des documents fournis, etc.)</i> (n = 196 ; 44)
<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>3%</b> 2%	<b>8%</b> 16%
<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>38%</b> 23%	<b>16%</b> 32%
<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>7%</b> 64%	<b>51%</b> 36%
<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>52%</b> 11%	<b>25%</b> 16%

<b>10. Lorsque la personne accompagnée n'arrive pas à transmettre des informations suffisantes ou complètes, est-ce parce qu'un tiers ne les lui a pas fournies à temps</b> <i>(ex : refus de délivrance d'un récépissé en préfecture, refus de production d'une attestation par un bailleur, etc.)</i> <b>(n = 198 ; 44)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>7%</b> 9%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>29%</b> 34%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>43%</b> 36%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>21%</b> 21%

<b>11. Lorsque vous pensez que la CAF n'a pas traité le dossier conformément à la réglementation, quelle(s) irrégularité(s) observez-vous ?</b>	La CAF demande un document qui n'est en réalité pas nécessaire au dossier <b>(n = 191 ; 41)</b>	La CAF interprète mal la réglementation en vigueur <b>(n = 184 ; 39)</b>	La CAF apprécie mal un document fourni <b>(n = 190 ; 41)</b>	La CAF a perdu un document et le redemande <b>(n = 195 ; 44)</b>
<b>Habituellement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>6%</b> 12%	<b>9%</b> 18%	<b>4%</b> 2%	<b>13%</b> 25%
<b>Souvent</b> <i>Île-de-France</i>	<b>17%</b> 24%	<b>15%</b> 18%	<b>17%</b> 37%	<b>35%</b> 27%
<b>Parfois</b> <i>Île-de-France</i>	<b>37%</b> 42%	<b>40%</b> 41%	<b>51%</b> 49%	<b>28%</b> 23%
<b>Rarement</b> <i>Île-de-France</i>	<b>40%</b> 22%	<b>36%</b> 23%	<b>28%</b> 12%	<b>24%</b> 25%

<b>12. Lorsqu'une personne fait l'objet d'un contrôle pour fraude présumée, la CAF justifie-t-elle suffisamment l'objet du contrôle ?</b> <b>(n = 198 ; 44)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>13%</b> 13%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>16%</b> 14%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>23%</b> 23%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>48%</b> 50%



<b>13. Lorsque la situation de la personne accompagnée change ( ex : déménagement, nouveaux droits, etc.), la CAF assure-t-elle une transition satisfaisante vers les nouvelles prestations (délai de transition, etc.)</b> <b>(n = 198 ; 44)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>8%</b> 7%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>23%</b> 9%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>34%</b> 36%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>35%</b> 48%

<b>14. La CAF motive-t-elle de manière suffisante la décision de refus ou la suspension des prestations ?</b> <b>(n = 198 ; 44)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>5%</b> 7%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>16%</b> 11%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>30%</b> 34%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>49%</b> 48%

<b>15. Lorsque vous initiez un dialogue avec un(e) technicien(ne) de la CAF pour contester une décision, êtes-vous généralement satisfait de l'issue de ce dialogue ?</b> <b>(n = 198 ; 44)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>10%</b> 0%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>24%</b> 21%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>37%</b> 36%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>29%</b> 43%

<b>16. Lorsque vous estimez que la CAF s'oppose à tort à l'accès aux prestations, proposez-vous d'accompagner la personne dans une démarche de contestation ?</b> <b>(n = 188 ; 42)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>38%</b> 45%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>27%</b> 29%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>22%</b> 21%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>13%</b> 5%

17. Quelle forme de contestation non-contentieuse privilégiez-vous ? (n = 188 ; 42)		1	2	3	Non utilisé
	<b>Recours par courrier</b> <i>Ile-de-France</i>	65% 74%	19% 12%	6% 9%	10% 5%
	<b>Recours gracieux</b> <i>Ile-de-France</i>	17% 14%	44% 62%	19% 10%	20% 14%
	<b>Recours au médiateur ou à la médiatrice de la CAF</b> <i>Ile-de-France</i>	13% 10%	24% 19%	29% 45%	34% 26%

18 <sup>43</sup> . Pour quelle(s) raison(s) n'accompagnez-vous pas la personne dans des démarches de contestation ? (n = 164 ; 35)	<b>La personne ne souhaite pas engager le recours</b> <i>Ile-de-France</i>	59% 63%
	<b>Votre structure ne dispose pas de l'expertise nécessaire</b> (ex : connaissance des procédures, etc.) <i>Ile-de-France</i>	33% 31%
	<b>Votre structure ne dispose pas du temps requis par ces démarches</b> <i>Ile-de-France</i>	27% 28%

19. Lorsque vous accompagnez la personne dans une démarche de contestation non-contentieuse, l'issue est-elle en général favorable ? (n = 188 ; 42)	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	5% 0%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	33% 26%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	46% 52%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	16% 22%

<sup>43</sup> Il a été nécessaire de recoder une partie des réponses à cette question. En effet, le champ de réponse libre semble avoir parfois été utilisée à la place des options prédéfinies (c'est-à-dire: « La personne accompagnée ne souhaite pas engager la contestation », « Votre structure ne dispose pas de l'expertise juridique nécessaire (ex : connaissance des procédures, etc.) », « Votre structure ne dispose pas du temps important requis par ces démarches»). Les réponses libres indiquant que l'association renvoie la personne vers un autre acteur mieux équipé pour engager la contestation ont été recodées comme « Votre structure ne dispose pas de l'expertise juridique nécessaire ». Néanmoins, le recodage n'a pas sensiblement changé les réponses. Avant le recodage, les proportions étaient les suivantes : un peu plus de 60% répondent « La personne accompagnée ne souhaite pas engager la contestation » (près de 40% en Île-de-France), un peu plus de 30% répondent « Votre structure ne dispose pas du temps important requis par ces démarches » (environ 25% en Île-de-France), un peu plus de 25% répondent « Votre structure ne dispose pas du temps important requis par ces démarches » (environ 25% en Île-de-France).

<b>20. Lorsque l'issue de la démarche de contestation non-contentieuse est défavorable, proposez-vous d'accompagner la personne dans une démarche de contentieux juridique ?</b> <b>(n = 188 ; 42)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>12%</b> 14%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>10%</b> 26%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>20%</b> 24%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>58%</b> 36%

<b>21. Pour quelle(s) raison(s) n'accompagnez-vous pas la personne dans des démarches de recours contentieux ?</b> <b>(n = 173 ; 28)<sup>44</sup></b>	<b>La personne ne souhaite pas engager le recours</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>53%</b> 54%
	<b>Votre structure ne dispose pas de l'expertise nécessaire</b> ( <i>ex : connaissance des procédures, etc.</i> ) <i>Ile-de-France</i>	<b>43%</b> 39%
	<b>Votre structure ne dispose pas du temps requis par ces démarches</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>33%</b> 37%

<b>22. Lorsque vous accompagnez la personne dans un recours contentieux, l'issue du contentieux est-elle en général favorable ?</b> <b>(n = 188 ; 42)</b>	<b>Habituellement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>1%</b> 0%
	<b>Souvent</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>16%</b> 19%
	<b>Parfois</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>40%</b> 52%
	<b>Rarement</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>43%</b> 29%

<b>23. Considérez-vous que la dématérialisation des services de la CAF constitue actuellement un frein à l'accès aux droits</b> <b>(n = 180 ; 40)</b>	<b>Oui, beaucoup</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>64%</b> 70%
	<b>Oui, un peu</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>31%</b> 25%
	<b>Non</b> <i>Ile-de-France</i>	<b>5%</b> 5%

<sup>44</sup> Nous avons également recodé certaines réponses. Le recodage n'a pas sensiblement changé les réponses. Avant le recodage, les proportions étaient les suivantes : près de 55% répondent « La personne accompagnée ne souhaite pas engager la contestation » (près de 55% en Île-de-France), un peu plus de 40% répondent « Votre structure ne dispose pas du temps important requis par ces démarches » (près de 35% en Île-de-France), un peu plus de 35% répondent « Votre structure ne dispose pas du temps important requis par ces démarches » (un peu plus de 35% en Île-de-France).

<b>24. De manière générale, comment évalueriez-vous la qualité du partenariat avec la CAF ?</b> <b>(n = 180 ; 40)</b>	<b>Très satisfaisante</b> <i>Île-de-France</i>	<b>3%</b> <i>0%</i>
	<b>Plutôt satisfaisante</b> <i>Île-de-France</i>	<b>21%</b> <i>15%</i>
	<b>Assez satisfaisante</b> <i>Île-de-France</i>	<b>34%</b> <i>20%</i>
	<b>Peu satisfaisante</b> <i>Île-de-France</i>	<b>42%</b> <i>65%</i>

<b>25. Comment évalueriez-vous l'efficacité des moyens de communication suivants avec la CAF ?</b>				
	<b>En personne, au guichet d'accueil</b> <b>(n = 177 ; 40)</b>	<b>Par courrier</b> <b>(n = 176 ; 40)</b>	<b>Par téléphone</b> <b>(n = 174 ; 39)</b>	<b>Par e-mail</b> <b>(n = 178 ; 39)</b>
<b>Très efficace</b> <i>Île-de-France</i>	<b>4%</b> <i>3%</i>	<b>0%</b> <i>0%</i>	<b>8%</b> <i>0%</i>	<b>8%</b> <i>5%</i>
<b>Plutôt efficace</b> <i>Île-de-France</i>	<b>51%</b> <i>53%</i>	<b>40%</b> <i>24%</i>	<b>36%</b> <i>33%</i>	<b>42%</b> <i>33%</i>
<b>Peu efficace</b> <i>Île-de-France</i>	<b>24%</b> <i>22%</i>	<b>45%</b> <i>57%</i>	<b>33%</b> <i>44%</i>	<b>39%</b> <i>49%</i>
<b>Très peu efficace</b> <i>Île-de-France</i>	<b>21%</b> <i>22%</i>	<b>15%</b> <i>20%</i>	<b>23%</b> <i>23%</i>	<b>11%</b> <i>13%</i>

## ANNEXE N°4 - ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS

### Caractéristiques des structures rencontrées

DATE D'ENTRETIEN	RÉGION	PUBLIC	ACTIVITÉ	Fonction de la personne interrogée
4 février	Ile-de-France	Résidents communautaires et extra-communautaires nouveaux arrivants en très grande précarité	Accompagnement des personnes dans l'accès à leurs droits	Chargé.e de mission juridique
5 février	Ile-de-France	Tous publics	Accompagnement juridique dans l'accès aux droits liés à l'habitat	Travailleur.se social.e
11 février	Bretagne	Tous publics	Accès aux droits des consommateurs et usagers	Juriste salarié.e
17 février	Nord	Tous publics	Accompagnement dans l'accès aux droits liés à l'habitat	Directeur.ice de la structure
18 février	Ile-de-France	Résidents communautaires et extra-communautaires	Accompagnement dans l'accès aux prestations	Travailleur.se social.e
19 février	Ile-de-France	Personnes habitant au sein de la maison-relais	Accompagnement social, dont un volet d'accompagnement aux prestations sociales	Travailleur.se social.e
19 février	Auvergne-Rhône-Alpes	Personnes vivant en habitat indigne ou en situation d'expulsion locative	Accompagnement dans le contentieux lié à ces questions	Chargé.e de projet - accès aux droits liés à l'habitat
20 février	Ile-de-France	Personnes menacées d'expulsion locative	Accompagnement dans le recours dans ces questions	Directeur.ice de la structure
5 mars	Bourgogne-Franche-Comté	Tous publics	Accompagnement dans les démarches	Bénévole
6 mars	Grand Est	Tous publics	Accompagnement social technique, administratif et juridique	Responsable d'accompagnement social
10 mars	Aquitaine	Personnes hébergées dans les foyers d'urgence de l'association	Accompagnement dans les démarches de réinsertion sociale et médico-sociale	Juriste salarié.e

## ANNEXE N°5 - BIBLIOGRAPHIE

### Défenseur des droits

- Défenseur des droits, [Le droit à l'erreur, et après ?](#), 2019
- Défenseur des droits, [Lutte contre les fraudes aux prestations sociales : à quel prix pour les droits des usagers ?](#) 2017.

### Fondation Abbé Pierre

- La Fondation Abbé Pierre, [Rapport annuel: état du mal-logement en France en 2020](#), 2020.
- La Fondation Abbé Pierre, [Les fiches pratiques : Droits sociaux liés à l'habitat](#), 2020
- La Fondation Abbé Pierre, [L'accompagnement en matière d'accès aux droits liés à l'habitat](#), 2014

### Odenore

- Odenore et Assemblée nationale, [Evaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale](#), 2016
- [Odenore, "Vivre en situation de non recours", 2017](#)

### Autres

- Secours Catholique, « [Accès aux droits et inégalités numériques](#) », mai 2018.
- Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY

### Textes juridiques de référence

- CJUE, 27 février 2014, C-79/13 sur l'accès au logement pour les personnes en demande d'asile
- Cour EDH, 9 avril 2015, Mme T. c. France, n°65829/12 sur le DALO
- [Décision n°17-13.468 de la Cour de Cassation, 2018](#)
- [Décision n°1913823 du tribunal administratif de Nantes, 2 janvier 2020](#)
- Articles L553-2 et D533-2 du Code de la sécurité sociale

### Documentation de la Caf

- [Cap sur l'info sociale, Caf de l'Isère, 2017, p.4](#)
- [Circulaire Cnaf n.2009-022](#)

### Documentation du GISTI

- ["Le remboursement de prestations indues : contraire à la CEDH", Note pratique, GISTI, 2019](#)
- [Schéma sur le contentieux relevant des juridictions judiciaires, Gisti](#)